Nr 14 **WARSZAWA, 15 LIPCA ROKU 1937.** **ROK XIX**

GAZETA ADMINISTRACJI

DWUTYGODNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ

TREŚĆ:

REDAKTOR: FRANCISZEK KAUFMAN.

WARUNKI PRENUMERATY:

rocznie	z przesyłką	zł 24.—
kwartalnie	„ „	zł 6.—
Pojedyńczy numer		zł 1.20

CENA OGŁOSZEŃ:

strona	1/1	1/2	1/4	1/8
zł	200	120	65	35

Konto czekowe P. K. O. 30192. Konto pocztowe Kartoteka nr 6 (do sumy 50 zł).

Redakcja i administr.: Trębacka 11. Tel redakcji 606-17; tel. administracji 606-14.

Redakcja rękopisów nie zwraca.

H. NIEPOKULCZYCKI

NA MARGINESIE ANKIETY DOTYCZĄCEJ ZMNIEJSZENIA OBIEGU PAPIEROWEGO

Jeśli urzędy państwowe i inne instytucje publiczne mają spełniać należycie swoją rolę jednego z ważniejszych regulatorów życia zbiorowego—muszą poza posiadaniem różnych innych właściwości, umieć też wczuwać się w potrzeby życia i muszą być sprężyste czyli szybko reagować na te potrzeby, szybko wnioski obywateli załatwiać. Gdy tak się nie dzieje, urzędy stają się hamulcem życia zbiorowego, opóźniają nieraz procesy gospodarcze, wywołują w obywatelu niechęć do urzędów i instytucji publicznych.

O szybkim i sprawnym funkcjonowaniu urzędów decydują dwa głównie elementy: 1) przepisy i 2) urzędnicy.

1) Przepisy, mimo dość zaawansowanego ich uporządkowania, są jeszcze nadal skomplikowane; rozporządzenia wykonawcze, instrukcje i okólniki zbyt szczegółowo precyzują wszelkie czynności formalne; z trudem orjentuje się w nich nie tylko obywatel-interesant, ale i urzędnik.

2) Urzędnicy, mimo że liczą w swoich szeregach pewien odsetek ludzi niedbale lub niesumiennie traktujących swe obowiązki, mimo że jest między nimi spora ilość t. zw. biurokratów w ujemnym tego słowa znaczeniu — naogół jednak stanowią zespół ludzi sumiennych i gorliwych, jakkolwiek może wyrobienie zawodowe nie stoi na wysokości zadania, jeśli chodzi o poziom przeciętnej masy urzędniczej.

Zespół urzędniczy, skrępowany w swym działaniu obfitymi, dość skomplikowanymi i zbyt szczegółowymi przepisami, oraz popychany przez czynniki nadzorujące i inspekcjonujące w kierunku skrupulatnego czynienia zadość przepisom formalnym (często nawet w sposób przesadny) — porusza koła i kółka maszyny publicznej b. powoli, ciężko i ze zgrzytami, boleśnie odczuwanymi przez obywateli.

Niewiele pomogły apele i nakazy władz kierowniczych o poprawę istniejącego stanu rzeczy, gdyż może niedostatecznie zahaczały one

o samą istotę biegu spraw w urzędach, za mało dawały możliwości do jakiejś radykalniejszej zmiany nastawienia aparatu urzędów państwowych.

Że jest źle w omawianej dziedzinie, nie potrzebuję chyba udowadniać drogą przytoczenia niezliczonej ilości przykładów branych z życia; zresztą wyglądałoby to na posądzanie czytającego, że nie zna rzeczywistości — powiem tylko ogólnie, że może niezupełnie dokładnie oceniamy skutki tego zła, nie uświadamiamy jak wielkim ciężarem na barki społeczeństwa spada formalistyka urzędów i jak w rezultacie nieprzychylnie usposabia obywatela do Państwa i jego instytucji.

Aby zmienić ten stan rzeczy w sposób radykalniejszy, który by dał rękojmię obywatelowi, że jego potrzeby i prośby, słusznie domagające się realizacji, będą szybko i bez zbędnej formalistyki w urzędach załatwione — trzeba wyraźnie postawić i konsekwentnie przeprowadzić następujące hasło:

powszechna dyspensa od przepisów formalnych, udzielana przez kierowników instytucji publicznych na podstawie znajomości ludzi i warunków życia w terenie w sprawach mających być pozytywnie dla obywatela załatwionymi. Warunkiem konieczności dyspensy musi być pilność sprawy i ważność jej dla obywatela.

Przesłanki do powyższej tezy są następujące:

1. Wychodzę z założenia, że ustawy są z reguły układane w sposób ogólnikowy; ich postanowienia mają za zadanie określić cel oraz w ogólnych zarysach wskazać środki, za pomocą których cel ten ma być osiągnięty. Natomiast rozporządzenia wykonawcze, a także okólniki i instrukcje przewidują drobiazgowo formalności, jakie mają towarzyszyć wykonaniu przepisów ustawy; autor tych szczegółowych przepisów po to je tworzył, aby przy ich pomocy urzędnik, mający wydać decyzję, nabrał przekonania o słuszności tej decyzji. I oto stawiam pytanie: jeśli urzędnik (chodzi głównie o kierownika urzędu) zna miejscowy teren i ludzi, ma do dyspozycji telefony dla szybszego wyklarowania własnego poglądu na petenta i jego sprawę i nabiera tą krótszą drogą przekonania o konieczności pozytywnego załatwienia sprawy — czy ma on mimo to wymagać wszelkich formalności, choćby załatwienie ich było bardzo uciążliwe dla obywatela?

W codziennej praktyce urzędów zazwyczaj powstaje taka sytuacja: obywatel niecierpliwie oczekuje decyzji, zwłoka opóźnia jego plany i działanie, co przynosi dużą szkodę jemu osobiście a przez to samo i społeczeństwu jako całości; urząd (jego kierownik) całkowicie jest

przekonany o konieczności pozytywnego załatwienia sprawy obywatelowi — załatwienie to jednak musi ulec zwłoce nieraz bardzo długiej, gdyż nie uczyniono zadość całemu szeregowi wymogów formalnych. I oto wszystkie te formalności z roli środka awansują do roli celu, na osiągnięcie którego muszą czekać ludzie i bieg życia.

Zasada dyspensy sprowadza formalności do ich właściwego przeznaczenia.

Oczywiście, że gdy urząd ma załatwić sprawę negatywnie, winien z całą skrupulatnością potraktować przepisy formalne, gdyż w razie odwołania do wyższych instancji akta sprawy muszą być bardzo dokładnie opracowane.

Dyspensa jest i obecnie stosowana w urzędach, ale tylko dla bardzo znikomego odsetka ludzi i to przeważnie ludzi ustosunkowanych; winno być natomiast zupełnie odwrotnie — dyspensa jako zasada powszechna dla wszystkich obywateli, których nie ma powodu uważać za nieuczciwych.

Rygorystycznie natomiast stosować wszelkie formalności przepisów do spraw tych obywateli, o których powszechnie wiadomo, że są niesolidni.

2. Drugą przesłanką jest przekonanie, że posunięcie lub zmniejszenie nieprzewidzianych samą ustawą formalności przy załatwianiu sprawy — nie jest działaniem przeciwnym ustawie, i może być swobodnie regulowane przez władze wykonawcze.

3. Obok zaufania do obywatela-interesanta winno być i zaufanie do urzędnika, a w szczególności do kierownika urzędu. Drogą selekcji winno się dokonać takiego doboru osób na kierowniczych stanowiskach aby sprawy dyspensy można było na nich przelać nie tylko z racji ich uczciwości, ale i doświadczenia życiowego, znajomości ludzi i terenu pracy.

4. Przez urząd płyną sprawy jakby dwoma korytami: przez jedno idą sprawy, które w końcowym swym etapie są pozytywnym załatwieniem prośby obywatela; drugim korytem płyną sprawy z końcowym wynikiem dla obywatela negatywnym — urząd odmawia jego wnioskowi lub nakazuje mu coś uczynić wbrew jego życzeniu.

Zastosowanie dyspensy może się odnosić tylko do pierwszej kategorii spraw.

Druga kategoria spraw musi być ze zrozumiałych powodów załatwiona z całą skrupulatnością w sensie stosowania wszelkich formalnych przepisów.

5. Zasada dyspensy miałaby mieć najszersze zastosowanie w urzędach rządowych głównie I-szej instancji, zarządach

gmin miejskich i wiejskich, ubezpieczalniach, izbach i t. p. czyli w tych wszystkich instytucjach, które najbardziej są z terenem i ludźmi związane i których funkcjonariusze, a szczególnie kierownicy mogą i powinni znać dobrze ludzi i warunki pracy w terenie.

6. W każdym urzędzie jest pewna kategoria spraw, którą należy z pod dobrodziejstw dyspensy wyłączyć ze względu na to, że załatwienie ich pozytywne czy negatywne może w szczególnie silnym stopniu zahaczać o interes publiczny lub interes osób trzecich.

Do udzielenia dyspensy upoważniony może być tylko kierownik urzędu ewentualnie jego zastępca; jeśli wypowiadam taką zasadę, to nie z braku zaufania dla pozostałych urzędników, lecz aby zwolnić ich od ciężaru odpowiedzialności za udzielenie dyspensy.

Personel ma być tylko czułym przewodnikiem potrzeby obywatela; o tego urzędnika w pierwszym rzędzie obywatel się otrze; urzędnik po stwierdzeniu, że obywatelowi należy pozytywnie i szybko jego sprawę załatwić i że należy zwolnić go od zadośćuczynienia pewnym formalnościom, lub pozwolić mu załatwić je w późniejszym terminie—winien natychmiast meldować o tym kierownikowi urzędu i uzyskać od niego notatkę na akcie pozytywną lub odmowną w odniesieniu do udzielenia dyspensy. Urzędnik jest spokojny, że spełnił swój obowiązek społeczny w głębokim tego słowa znaczeniu.

W stosunku do obywatela, który notorycznie jest znany otoczeniu, jako niesolidny, urząd może ściśle stosować wszelkie wymogi formalne, obywatel ów nie może z tego powodu mieć żadnej pretensji prawnej do urzędu, a jeśli jest niezadowolony z rygorystycznego ustosunkowania się, otoczenie nie stanie uczuciowo po jego stronie, skoro istotnie ma on powszechnie ujemną opinię. Jeśli urzędnik nie zna osobiście zgłaszającego się obywatela, winien zużytkować telefon do wójta, komendanta posterunku lub powszechnie znanego poważnego obywatela dla wyklarowania natychmiast opinii o petencie.

Oczywiście muszą znaleźć się środki na swobodne korzystanie przez urzędników w sprawach służbowych z telefonów w powiecie.

Jestem pewien, że obywatele z radością dobrowolną składkę na ten cel dadzą, aby tą drogą ułatwić sobie obcowanie z urzędami.

Poza tym dla upewnienia się dalszego co do słuszności pozytywnego załatwienia sprawy obywatela w razie udzielenia petentowi dyspensy, należy mieć w aktach podpisaną przez niego deklarację, w której zobowiązuje się dostarczyć w terminie życiowo usprawiedliwionym brakujących dokumentów, czy dokonać innych jakichś kroków formalnych (o ile oczywiście one istotnie są dla urzędu niezbędne), oraz złoży w tej

deklaracji oświadczenie, że został uprzedzony o skutkach ewentualnego wprowadzenia urzędu w błąd i że prócz normalnej odpowiedzialności karnej będzie natychmiast anulowany akt administracyjny, który został drogą dyspensy na korzyść petenta dokonany.

Wprowadzenie w życie omawianej zasady dyspensy da następujące dodatnie rezultaty:

1. Uzyska się naprawdę tak upragnioną przez władzę i społeczeństwo szybkość działania administracji, a urzędy przestaną swą nadmierną formalistyką krępować życie i budzić niechęć w obywatelach.

2. Nie zachodzi potrzeba dokonywania żmudnej pracy upraszczania przepisów wykonawczych, gdyż mogą pozostać takie, jak są.

3. Nastąpi faktyczne uproszczenie urzędowania i zmniejszenie obiegu papierów; odciąży się urzędników od pracy papierowej, a tym samym będzie możność zużytkować ich energię w sposób dla Państwa produktywniejszy.

4. Zmieni się gruntownie nastawienie psychiczne urzędnika w stosunku do petenta i jego sprawy; nastąpi rzeczywiście pójście urzędnika na spotkanie obywatelowi.

Gdy dzisiaj urzędnik jest zapatrzony w tym kierunku, aby jego akta były należycie skompletowane i aby żadna inspekcja nie zrobiła mu zarzutu, że czegoś w nich brak, a na drugi plan zaś—mimo woli—schodzi u niego zagadnienie, czy życie i obywatel nie cierpi z powodu zwłoki i zbyt gorliwie stawianych trudności formalnych, to z chwilą wprowadzenia w życie omawianej zasady dyspensy, uwaga urzędnika będzie nastawiona akurat w odwrotnym, niż dotychczas, kierunku.

5. Po wprowadzeniu omawianej zasady odpadną całe zastępy pośredników i doradców narzucających się obywatolom, o których istnieniu urzędy często nawet nie wiedzą, a którzy żerują na strachu ludności przed trudnościami w urzędach, żerują oni dla celów materialnych, a często i politycznych; w ich też interesie leży utrzymywanie niewyrobionej ludności w przekonaniu, że bez ich pomocy i rad załatwienie sprawy jest trudne w urzędzie i że zachodzi konieczność dawania łapówek, co rzuca — tak niesłuszny zazwyczaj — cień na urzędy.

W początkowym etapie wprowadzenia w życie omawianej zasady stosowania dyspensy można ściśle określić w każdym urzędzie, które kategorie spraw mają być na razie poza obrębem jej działania.

TADEUSZ SZYMAŃSKI

W SPRAWIE TEKSTÓW JEDNOLITYCH

I.

Jednolite teksty [1]), ogłaszane w Dz. U. R. P., miały na ogół charakter mechanicznego zlepka ustawy zasadniczej wraz z późniejszymi nowelami. Początkowo upoważnienia do ogłoszenia jednolitego tekstu pozwalały uwzględnić w nim jedynie zmiany, wprowadzone wyraźnie wyliczonymi aktami ustawowymi („z uwzględnieniem zmian, wynikających z ustawy niniejszej . . ."), „zmian wynikających z ustawy z dnia . . . (Dz. U. R. P. Nr . . . poz. . . .) i z ustawy niniejszej". Specjalny charakter ma rozporządzenie Ministra Skarbu w przedmiocie jednolitego tekstu przepisów ustawowych o opodatkowaniu spadków i darowizn na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. U. poz. 300/20). Ponieważ jednolite teksty ogłaszane są tylko pro informatione bez nadania im mocy normy prawnej, dlatego nadaje się im formę obwieszczenia, nie zaś rozporządzenia [2]). Zdarzały się jednak dawniej od tej zasady wyjątki, np. jednolity tekst rozp. Prezydenta Rp. o organizacji giełd został ogłoszony w formie rozporządzenia Min. Przemysłu i Handlu, Skarbu i Sprawiedliwości (Dz. U. poz. 209/30); jednolity tekst ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych w formie rozporządzenia Ministra Skarbu (Dz. U. poz. 380/31). Wobec służącego sądom prawa badania zgodności rozporządzeń z ich podstawą prawną różnica formy może mieć tylko znaczenie dla władz administracyjnych, które wiąże rozporządzenie, a możnaby dyskutować,

---

[1]) O jednolitych tekstach pisał *R. Hausner* w „Przygotowywaniu i ogłaszaniu obowiązujących przepisów", W-wa 1932 str. 88 i 125, oraz w pracy zbiorowej „Technika Ustawodawcza" — W-wa 1934, str. 86 i 98, poruszając m. in. sprawę stałego upoważnienia do ogłaszania tekstów jedn., obowiązek ich ogłaszania, zakres zmian, jakie mają być w tekście uwzględnione. *Dr Aker* zajmował się głównie formą, w jakiej tekst jednolity ma być ogłoszony — Biuletyn Urzędniczy z r. 1931, nr 9/10 str. 5.

[2]) Zob. *Aker* l. c.

czy wiąże je też obwieszczenie. Wobec informacyjnego charakteru obwieszczeń nie powstawało zagadnienie mocy prawnej rozporządzeń, wydanych na podstawie dawnego tekstu.

Z czasem upoważnienia zaczęły obejmować „zmiany, wynikające z przepisów, wydanych do dnia ogłoszenia jednolitego tekstu", przy czym przy wydawaniu tekstu jednolitego przestano ograniczać się do zmian expressis verbis, wprowadzając też zmiany, wydedukowane w drodze wykładni przepisów późniejszych. Wystarczy wskazać np. na jednolite teksty ustawy stemplowej — poz. 404/35, ustawy o podatku dochodowym — poz. 6/36, o ochronie lokatorów — poz. 297/36, o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych — poz. 454/36, rozp. Prezydenta Rp. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej — poz. 555/36. Ustalenie podstawy poszczególnych zmian w tych tekstach wymaga długiej i skomplikowanej analizy tekstów ustaw, wymienionych jako podstawa jednolitego tekstu.

Obok tych upoważnień o różnej redakcji, lecz zbliżonym na ogół zakresie, spotyka się również specjalne przepisy. Pierwszym z nich jest art. LXXVIII § 3 przepisów wprowadzających prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym — poz. 804/32, który upoważnia Min. Sprawiedliwości „do włączenia tekstu prawa o sądowym postępowaniu egzekucyjnym do kodeksu postępowania cywilnego do wydania jednolitego tekstu kodeksu postępowania cywilnego z nowym podziałem na części, księgi i tytuły i nową numeracją artykułów, z uwzględnieniem zmian, wynikających z przepisów, wydanych do dnia ogłoszenia jednolitego tekstu, oraz do dokonania w tekście takich zmian redakcyjnych, jakie okażą się konieczne wskutek włączenia prawa o sądowym postępowaniu egzekucyjnym". Z uwagi na połączenie dwóch aktów ustawodawczych i wprowadzenie zmian redakcyjnych przy opracowaniu tekstu jednolitego k. p. c., rozważano użycie formy rozporządzenia, postanowiono jednak użyć formy obwieszczenia. Zmiany w tekście jednolitym idą dość daleko: wystarczy wskazać skreślenie w cz. I k. p. c. rozdziału o zabezpieczeniu powództwa i przeniesienie z niego przepisu art. 223 § 2, jako obecny art. 203 do rozdziału VI o zawieszeniu postępowania. Za tym przykładem (podyktowanym brakiem czasu na opracowanie odrazu jednolitego tekstu k. p. c. zamiast osobnego prawa o sądowym postępowaniu egzekucyjnym — poz. 803/32 i noweli do k. p. c. — poz. 802/32 — przed wygaśnięciem pełnomocnictw) poszły inne ustawy. Np. art. 5 ustawy z 18 III 1933 r.—poz. 168/33 upoważnia Min. Skarbu do włączenia tekstów 4 aktów ustawodawczych do rozp. Prezydenta Rp. o wymiarze i poborze państwowego podatku od

nieruchomości oraz do dokonania w ogłaszanym jednolitym tekście takich zmian, jakie się okażą konieczne wskutek połączenia tych aktów. Ustawa z 22 III 1933 r. — poz. 227/33 upoważnia w art. 3 Min. Opieki Społecznej do ogłoszenia jednolitego tekstu i wprowadzenia właściwej nomenklatury władz. Art. 3 ustawy z 22 III 1933 r. — poz. 229/33 upoważnia Min. Opieki Społ. do ogłoszenia jednolitego tekstu rozp. Prezydenta Rp. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z uwzględnieniem późniejszych zmian oraz do odpowiedniego przystosowania w tym celu zarówno numeracji poszczególnych artykułów rozporządzenia, jak i ich brzmienia. Art. 318 ustawy o ubezpieczeniu społecznym— poz. 396/33 upoważnia Min. Op. Społ. w porozumieniu z Min. Sprawiedliwości do włączenia tekstu rozp. Prezydenta Rp. o ubezp. pracowników umysłowych do tej ustawy, ujmując upoważnienie prawie dosłownie, tak jak w art. LXXVIII § 3 przepisów wprow. pr. egzekucyjne. Delegacje tak szerokie wykraczają już właściwie poza zakres tekstów jednolitych, wchodząc w dziedzinę kodyfikacji.

Jako wyraźne upoważnienie do kodyfikacji był pomyślany art. 122 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego — poz. 294/33, który głosi:

(1) Upoważnia się Prezydenta Rp. do ustalenia w okresie lat 2 od chwili wejścia w życie ustawy niniejszej w drodze rozporządzeń z mocą ustawy:... tekstów ustaw o ustroju gminy wiejskiej, miasta i powiatowego związku samorządowego, uzgadniających dotychczasowe ustawodawstwo w dziedzinie ustroju samorządu terytorialnego z ustawą niniejszą.

(2) Przy wydawaniu powyższych rozporządzeń Prezydent Rp. władny jest czynić w obowiązującym ustawodawstwie zmiany, jakie uzna za niezbędne do jego skodyfikowania, a w szczególności do ustalenia w języku polskim treści postanowień, obowiązujących dotychczas w językach obcych, łączyć postanowienia różnych ustaw w jedną całość, oznaczać je nowymi nazwami i datami i wprowadzać zmiany do układu i redakcji postanowień, zawartych w tych ustawach.

(3) W związku z postanowieniami, zawartymi w niniejszym artykule, Prezydent Rzeczypospolitej władny jest ponadto wydawać przepisy uzgadniające i przejściowe, które okażą się niezbędne do wprowadzenia w życie rozporządzeń, przewidzianych w ust. (1).

(4) Z chwilą wejścia w życie rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanych w myśl artykułu niniejszego, tracą moc... postanowienia ustawy niniejszej oraz wszelkie dotychczasowe przepisy prawne, dotyczące spraw, uregulowanych powyższymi rozporządzeniami. Przepisy rozporządzeń i regulaminów, wydanych przez Min. Spraw Wewnętrznych zgodnie z ustawą niniejszą, o ile nie będą wyraźnie uchylone rozporządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej, mają obowiązywać do czasu uchylenia ich w trybie, w jakim zostały wydane".

Redakcja ust. (4) zdania 2 nie jest najszczęśliwsza: oprócz uchylenia rozporządzenia w drodze rozporządzenia, możliwe jest też uchylenie

przez akt ustawodawczy lub przez uchylenie jego podstawy prawnej. Lepiej tę sprawę ujmuje np. art. XLVI przep. wprow. k. p. c. — poz. 652/30: „O ileby do czasu wejścia w życie k. p. c. i rozporządzenia niniejszego nie zostały wydane przewidziane w nich rozporządzenia, stosować należy odpowiednio przepisy dotychczasowe". Por. art. LXXVIII § 2 — poz 804/32, art. 121 — poz. 805/32. art. LXVI przep. wprow. kod. handl. — poz. 503/34: „Rozporządzenia, wydane na podstawie prawa o spółkach akcyjnych i prawa o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, nie tracą mocy prawnej".

Wszystkie cytowane wyżej przepisy mają jedną wadę: dają tylko prawo wydania jednolitego tekstu, lecz nie nakładają na władzę upoważnioną odpowiedniego obowiązku. W związku z tym szereg upoważnień dotychczas nie zostało wykorzystane. W szczególności nie wydano jednolitych tekstów ustaw samorządowych, do czego słusznie przywiązywano wielką wagę, i obecnie wobec wygaśnięcia upoważnienia wydać ich już nie można.

Należy więc upoważnienie uczynić zarazem obowiązkiem władzy.

Możliwy jest obowiązek bez żadnej sankcji (poza normalną odpowiedzialnością parlamentarną), jednakże doświadczenie wskazuje, że to nie wystarczy. Zmiana bowiem redakcji: „upoważnia się Ministra ... do ogłoszenia jednolitego tekstu..." na: „Minister ... ogłosi jednolity tekst w terminie do ..." nic istotnie nowego nie da. Trzeba powiązać sprawę jednolitego tekstu z wejściem w życie ustawy. Ponieważ ogromna większość, a bodaj że niemal wszystkie ustawy przychodzą do skutku z oficjalnej, lub nieoficjalnej inicjatywy Rządu, jako wyraz aktualnych i pilnych potrzeb, przeto uzależnienie wejścia w życie ustawy od ogłoszenia tekstu jednolitego będzie bodźcem do jego ogłoszenia.

II.

Nasuwają mi się na myśl następujące formuły, zmierzające do osiągnięcia wspomnianego wyżej celu:

I. „Upoważnia się Prezydenta Rzeczypospolitej do wydania dekretu obejmującego ustawę z dnia . . . o . . . (Dz. U. R. P. Nr . . . poz. . . .), z uwzględnieniem zmian, wynikających z przepisów, wydanych do dnia ogłoszenia jednolitego tekstu, oraz zmian następujących:

1) W art. 7 ust. (1) nadaje się brzmienie: . . .

2) Art. 13 skreśla się.

3) W art. 20 po ust. (3) dodaje się nowy ust. (4) w brzmieniu następującym . . .

4) . . . . . "

Jest to redakcja najwęższa, wychodząca z założenia, że sama nowela normuje szczegółowo stosunki przejściowe, sprawę rozporządzeń już wydanych i t. d., że zatem rola Prezydenta ogranicza się do inkorporacji noweli do ustawy.

Jeżeli ustawa tych rzeczy nie normuje w przepisach, które mają być włączone do dekretu, należy po ust. (1), zredagowanym jak wyżej, dodać ust. (2) i (3):

II. „(2) Dekret ten będzie zawierał przepisy przejściowe i uzgadniające, niezbędne do wprowadzenia go w życie.

(3) Z dniem wejścia w życie tego dekretu tracą moc wszystkie przepisy dotychczasowe w sprawach unormowanych nim. Do czasu wydania rozporządzeń, przewidzianych w dekrecie, stosuje się odpowiednio przepisy dotychczasowe".

Analogicznie mogłoby brzmieć upoważnienie do połączenia kilku aktów ustawodawczych w jeden przy okazji nowelizacji jednego z nich.

Możnaby też rzecz ująć w ten sposób:

III. „Art. 1. W ustawie z dn. . . . o . . . (Dz. U. R. P. Nr . . ., poz. . . .) wprowadza się zmiany następujące:

1) . . . . .

2) . . . . .

Art. 2. Upoważnia się Prezydenta Rzeczypospolitej do wydania dekretu, obejmującego ustawę z dn. . . . wraz ze zmianami, wynikającymi z późniejszych przepisów prawnych, a w szczególności z ustawy niniejszej.

Art. 3. (1) Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, dekret zaś, przewidziany w ust. 2 — z dniem 1 lipca 1937 r.

(2) Gdyby do tego dnia . . . nie został ogłoszony powyższy dekret Prezydenta Rzeczypospolitej, ustawa niniejsza traci moc".

To ujęcie, pożądane w przypadkach, gdy ustawa jest bardzo pilna, mogłoby się okazać niebezpieczne w razie przeoczenia terminu przez Rząd i dopuszczenia do wygaśnięcia ustawy. Powstałaby kwestia likwidacji stosunków, powstałych pod jej rządem, odżycia przepisów uchylonych i t. p. Możnaby temu zapobiec przez wyznaczenie niezbyt krótkiego terminu, odpowiedniego do rozmiarów ustawy, ilości zmian, okresu czasu od jej wydania, co ma wpływ na ilość zmian pośrednich i t. p.

Zamiast art. 3, wymienionego wyżej, możnaby tam, gdzie nie byłoby pośpiechu, użyć formuły w skutkach podobnej do I, a mianowicie:

IV. „Art. 3. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłosze-

nia (w 15 dni po ogłoszeniu) dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej, przewidzianego w art. 2".

V. Art. 2 i 3 możnaby zastąpić jednym art. 2:

„Art. 2. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (w 15 dni po ogłoszeniu) dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej, obejmującego (zawierającego) ustawę z dnia . . . wraz z późniejszymi zmianami, a w szczególności ze zmianami, wynikającymi z ustawy niniejszej".

Dwie ostatnie formułki zawierają jednak pewną sprzeczność: ustawa wchodzi w życie z chwilą ogłoszenia dekretu, a jednocześnie zostaje przez ten dekret uchylona.

Forma dekretu nasuwa również tę wątpliwość, że wobec art. 64 ust. (5) Konstytucji przy jego opracowywaniu jest konieczna większa ostrożność, a tym samym dłuższy czas. Ponadto żądanie takiego upoważnienia przy każdej ustawie jest nieodpowiednie zarówno dla parlamentu, jak i dla Prezydenta. Możnaby tę formę zachować na wyjątkowo ważne i skomplikowane ustawy, gdzie poza redakcją trzebaby dokonać pewnej pracy kodyfikacyjnej.

Na zwykłe przypadki musi zostać jednolity tekst. W naszej praktyce ustawodawczej spotyka się ustawy, których wejście w życie zależy od rozporządzenia wykonawczego. Np. rozp. Min. Sprawiedliwości miało oznaczyć termin wejścia w życie przepisów k. p. c. o postępowaniu upominawczym na niektórych obszarach (art. XVIII przep. wprow. k. p. c. — poz. 652/30). Art. 320 ust. (1) ustawy o ubezp. społ. — poz. 396/33 — poleca rozp. Rady Ministrów oznaczenie terminu wejścia w życie tej ustawy na obszarze poszczególnych województw. Por. art. 4 ustawy z 17 III 1933 r. — poz. 299. Art. 6 ustawy o przejęciu egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe oraz o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych — poz. 328/32 uzależnił jej moc obowiązującą od wejścia w życie rozp. Rady Ministrów, normującego postępowanie egzekucyjne.

Ta praktyka nasuwa na myśl następującą redakcję odpowiednich przepisów.

VI. „Art. 1. W ustawie z dnia . . . wprowadza się zmiany następujące: . . . .

Art. 2. Upoważnia się Ministra (Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów) do ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dn. . . . ze zmianami, wynikającymi z ustawy niniejszej oraz z innych przepisów prawnych, wydanych do dnia ogłoszenia jednolitego tekstu.

Art. 3. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (w 15 dni po ogłoszeniu) jednolitego tekstu".

Albo zamiast art. 2 i 3 jeden art. 2.:

VII. „Art. 2. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia przez Ministra . . . . . jednolitego tekstu ustawy z dnia . . . . . i t. d.".

Jeżeli chodziłoby o oznaczenie minimalnego okresu vacationis legis, należałoby to wyraźnie zastrzec przez zwrot: „nie wcześniej jednak, niż dnia . . ." przy oznaczeniu daty wejścia w życie.

III.

Tak radykalne rozwiązanie kwestii, jakim jest uzależnienie wejścia w życie noweli od ogłoszenia tekstu jednolitego, nie zawsze jest możliwe i pożądane. Normalnie powinno wystarczyć upoważnienie (choćby połączone z obowiązkiem) do ogłoszenia jednolitego tekstu.

Oto projekt odpowiedniej ustawy z uzasadnieniem:

Projekt ustawy
o ogłaszaniu jednolitych tekstów aktów ustawodawczych.

Art. 1.

Upoważnia się Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministrów oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do ogłaszania w drodze obwieszczenia jednolitych tekstów aktów ustawodawczych według zasad ustawy niniejszej.

Art. 2.

(1) Do ogłoszenia tekstu jednolitego powołany jest organ, któremu poruczono wykonanie aktu ustawodawczego.

(2) Jeżeli wykonanie poruczono Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim ministrom, każdemu we właściwym mu zakresie działania, do ogłoszenia tekstu jednolitego jest powołany Prezes Rady Ministrów.

Art. 3.

(1) Ogłoszenie tekstu jednolitego może nastąpić w każdym czasie.

(2) Jeżeli $^1/_3$ artykułów aktu ustawodawczego została zmieniona wyraźnie, albo jeżeli co najmniej trzema aktami ustawodawczymi zmieniono wyraźnie co najmniej $^1/_{10}$ artykułów—w ciągu miesiąca od wprowadzenia ostatniej zmiany powinno nastąpić ogłoszenie tekstu jednolitego.

(3) Przepis ustępu poprzedzającego stosuje się odpowiednio w razie zmiany aktu ustawodawczego, ogłoszonego w tekście jednolitym.

Art. 4.

(1) Tekst jednolity powinien uwzględniać zmiany, wynikające z przepisów prawnych, które weszły w życie do dnia jego ogłoszenia.

(2) Utrzymanie pierwotnej numeracji artykułów aktu ustawodawczego lub zastosowanie nowej numeracji kolejnej zależy od uznania organu, ogłaszającego tekst jednolity.

Art. 5.

(1) W obwieszczeniu o ogłoszeniu tekstu jednolitego należy się powołać na ustawę niniejszą oraz przytoczyć szczegółowo wszystkie przepisy prawne, na których podstawie wprowadzono zmiany w pierwotnym tekście aktu ustawodawczego. Należy w nim również wymienić te ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej akty ustawodawcze, których przy ustalaniu tekstu jednolitego nie uwzględniono, ponieważ nie weszły jeszcze w życie.

(2) W obwieszczeniu należy oznaczyć dzień, według którego tekst jednolity został ustalony. Można w nim również w miarę potrzeby przytoczyć przepisy przejściowe aktów ustawodawczych, które zmieniły tekst pierwotny aktu ustawodawczego.

Art. 6.

We wszelkich aktach prawnych należy się powoływać na akt ustawodawczy według jego ostatniego tekstu jednolitego. Jednakże w razie niezgodności tekstu jednolitego z tekstem pierwotnym i jego zmianami — rozstrzyga tekst pierwotny (z tekstem aktu ustawodawczego — rozstrzyga akt ustawodawczy).

Art. 7.

Przepisy ustawy niniejszej nie naruszają upoważnień do ogłaszania tekstów jednolitych, zawartych w innych aktach ustawodawczych.

Art. 8.

Jeżeli okoliczności, uzasadniające w myśl art. 3 obowiązek ogłoszenia tekstu jednolitego, zaszły przed dniem wejścia w życie ustawy niniejszej, ogłoszenie tekstu jednolitego powinno nastąpić w ciągu 3 miesięcy od tego dnia.

Art. 9.

Wykonanie ustawy niniejszej porucza się Prezesowi Rady Ministrów, wszystkim ministrom oraz Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, każdemu we właściwym mu zakresie działania.

Art. 10.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie.

Częsta nowelizacja aktów ustawodawczych powoduje aktualność sprawy ogłaszania tekstów jednolitych. Praktyka lat ostatnich zmierza w tym kierunku, że w każdej prawie noweli upoważnia się właściwego ministra do ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy nowelizowanej. Wydaje się więc wskazanym zasadnicze unormowanie tej sprawy w ustawie, któraby wyraźnie sprecyzowała sposób ogłaszania tekstów jednolitych oraz rozstrzygnęła szereg wątpliwości, do jakich praktyka dotychczasowa dała powód.

Projekt przyjmuje zasadę stałego upoważnienia organu, któremu polecono wykonanie aktu ustawodawczego, do ogłoszenia tekstu jednolitego, zostawiając jego uznaniu, kiedy ten tekst ma ogłosić. Wskazówką będzie tu ilość zmian dokonanych, częste lub rzadkie stosowanie danego aktu ustawodawczego, krąg osób, których on dotyczy i t. p.

Obok prawa ogłoszenia tekstu jednolitego (art. 3 ust. (1) ustawa przewiduje też jego obowiązek w tym przypadku, gdy ilość zmian, dokonanych w tekście aktu ustawodawczego pierwotnym lub jednolitym, jest znaczna ($^1/_8$ artykułów), bądź gdy zmiany mniej liczne ($^1/_{10}$ artykułów), wynikają z kilku aktów, co utrudnia korzystanie z tekstu pierwotnego[1]). Ilość 3 nowel wydaje się więc dostateczna, przy dużych bowiem aktach ustawodawczych 10% artykułów będzie stanowiło znaczną ich ilość, przy małych — po trzykrotnej nowelizacji niewiele zapewne zostanie artykułów niezmienionych, a trud opracowania i koszt ogłoszenia tekstu jednolitego będzie nieznaczny (art. 3 ust. (2) i (3)).

Tekst jednolity powinien uwzględniać zmiany, wynikające zarówno z ustaw, zmieniających przepisy pierwotne expressis verbis, jak i pośrednio np. przez zmianę nazwy, kompetencji władz, przez nakaz stosowania zamiast przepisów dotychczasowych — nowych kodeksów (por. art. IV przep. wprow. k. p. c.); przepisy wygasłe przez upływ czasu lub uchylone należy pominąć. Zmiana numeracji, nieszkodliwa przy ustawach drobnych, rzadko stosowanych, jest niepożądana przy ustawach, które mają obfitą doktrynę, a zwłaszcza judykaturę (np. przy kodeksach prawa sądowego, przepisach o post. administracyjnym, prawie budowlanym i t. p.), gdyż ogromnie utrudnia korzystanie z tych źródeł wykładni prawa. Dlatego projekt zostawia uznaniu organu ogłaszającego tekst jednolity zachowanie numeracji dotychczasowej lub jej zmianę (art. 4).

Tekst jednolity ma charakter informacyjny, dopuszczalna jest krytyka jego zgodności z aktami ustawodawczymi, na których jest oparty, jakkolwiek nim się należy posługiwać przy wydawaniu aktów prawnych, zarówno prawodawczych, jak i administracyjnych (art. 6). Trudno się zgodzić, aby przez powołanie się w noweli na tekst jednolity, nabierał on charakteru tekstu autentycznego[2]). Przyjęcie tej tezy prowadziłoby do tego, że parlament, któremu rząd złożyłby nowelę do jednego artykułu ustawy ogłoszonej w tekście jednolitym, musiałby przede wszystkim skontrolować prawidłowość tego tekstu; w ten sposób nowelizacja jednego artykułu ustawy, czyniłaby całą ustawę przedmiotem rozważań Izb. Wobec informacyjnego charakteru tekstu jednolitego nie powstaje kwestia ważności rozporządzeń wydanych na podstawie tekstu pierwotnego, które oczywiście obowiązują nadal. Ten charakter informacyjny uzasadnia formę obwieszczenia[2]) oraz konieczność wymienienia podstawy zmian tekstu pierwotnego, co jest zwłaszcza ważne przy zmianach pośrednich, ułatwiając kontrolę należytego ustalenia tekstu jednolitego. Przytoczenie aktów,

[1]) *R. Hausner*: Przygotowywanie i ogłaszanie . . . str. 125 uzależnia prawo i obowiązek ogłoszenia tekstu jednolitego od 1) trzykrotnej nowelizacji lub 2) nowelizacji $^1/_4$ artykułów i to tylko nowelizacji expressis verbis.

[2]) *Aker*: Biuletyn Urzędniczy z 1931 r. nr 9/10.

które jeszcze w życie nie weszły, uwalnia od konieczności studiowania Dziennika Ustaw sprzed oznaczonej w obwieszczeniu daty, według której tekst jednolity opracowano (art. 5). Art. 7 utrzymuje szersze upoważnienia, zawarte w niektórych ustawach, np. do połączenia kilku ustaw w jedną, zmian redakcyjnych i t. p.

Art. 8 przedłuża miesięczny termin z art. 3 ust. (2) dla ustaw, wydanych przed wejściem w życie ustawy niniejszej, do 3 miesięcy, gdyż na przyszłość organ właściwy równocześnie z nowelą będzie mógł opracowywać tekst jednolity, termin więc miesięczny będzie dostateczny. Co do aktów dawniej ogłoszonych ten termin mógłby się okazać zbyt krótki.

Wydanie powyższej ustawy nie wyłącza oczywiście możliwości udzielania dalej idących upoważnień czy to ministrom, czy nawet Prezydentowi Rzeczypospolitej, który w drodze dekretu mógłby ustalić tekst autentyczny (nie zaś tylko informacyjny) tak, jak to przewidywał np. art. 122 ustawy samorządowej (Dz. U. poz. 294/33).

J. GRZYMAŁA-POKRZYWNICKI

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

Ciąg dalszy

XII. Odwołania i skargi incydentalne.

Art. 82. Od decyzji głównej, wydanej w pierwszej instancji, służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji i przy tym bezpośrednio wyższej, o ile poszczególne ustawy wydane po dniu 14 września 1923 r. nie stanowią odmiennie.

1) Zgodnie z wyrokiem z 17 II 1930 l. rej. 1087/28 (Zb. nr 269 S) i ustaloną przy tym wyroku zasadą prawną—orzeczenie wojewody, wydane na zasadzie przekazania mu przez właściwego ministra uprawnień tego ministra do ostatecznego decydowania pewnych spraw, nie jest orzeczeniem, wydanym w ostatniej instancji, lecz podlega dalszemu tokowi instancji w myśl obowiązujących przepisów postępowania.

2) W wyroku z 23 XII 1932 l. rej. 5388/31 [1]) N. T. A. wypowiada pogląd, że na zarządzenie wojewody, wyrażone w formie podania okólnika ministerialnego związkom komunalnym do wiadomości i wykonania, służy związkom komunalnym prawo odwołania do właściwego ministra, a wobec tego skarga, wniesiona przez związek komunalny na takie zarządzenie odrazu do N. T. A., podlega pozostawieniu bez rozpoznania z powodu niewyczerpania toku instancji.

3) W wyroku z 26 IV 1934 l. rej. 5396/32 (Zb. nr 754 A) [2]) N.T.A. ustalił następującą tezę:

„Z art. 82 rozporządzenia o postępowaniu adm. Dz. U. poz. 341/28 wynika, że zasada, iż od każdej decyzji głównej wydanej w pierwszej instancji, służy prawo odwołania, obowiązuje tylko o tyle, o ile poszczególna ustawa, wydana po dniu 14 IX 1923 r. nie stanowi inaczej".

[1]) O. P. A. 204 i wywody w „G. A. i P. P." 1935 str. 395.

[2]) Glosa O. P. A. 861.

4) Cytowany już przy art. 77 wyrok N. T. A. z 19 XI 1935 l. rej. 223/34 (Zb. nr. 1138 S) zawiera ważną wskazówkę co do dopuszczalności pozbawiania stron toku instancji w rozp. wykonawczych, o ile ustawa, na której się to rozporządzenie opiera, nie zawiera w tej materii żadnego postanowienia.

Odnośny ustęp wyroku N. T. A. brzmi jak następuje:

„Co się tyczy tej części skargi, która jest skierowana przeciw nakazowi zapłaty nr 368 ks. bier., to ustęp 1 art. 8 ustawy z 24 III 1933 o nadzwyczajnej daninie majątkowej (Dz. U. poz. 248) upoważnia Min Skarbu do określenia w drodze rozporządzeń terminów płatności nadzwyczajnej daniny majątkowej oraz przepisów dotyczących obliczenia i poboru tej daniny. Z uwagi wszelako na to, że materialne podstawy obliczenia daniny określone zostały w art. 3—7 ustawy dość wyczerpująco, przyjąć należy, że upoważnienie odnośnie wydania przepisów, dotyczących obliczenia i poboru daniny obejmuje przede wszystkim przepisy formalne, a w ich liczbie również określenie właściwości władz i postępowania przy wymiarze. Zachodzi kwestia, czy to upoważnienie idzie tak daleko, aby minister mógł ograniczyć właściwość władz przy wymiarze daniny do jednej instancji. Otóż na to pytanie Trybunał musiał odpowiedzieć przecząco. Aczkolwiek bowiem za podstawę wymiaru daniny służy podstawa wymiaru innych podatków, to nie może ulegać wątpliwości, że czynność wymiaru daniny jest odrębnym aktem administracyjnym, mocą którego nakłada się na obywatela odrębne obowiązki. Od takiego aktu w myśl zasady wyrażonej w art. 71 Konstytucji marcowej powinien być dopuszczony środek prawny do jednej instancji administracyjnej. Gdy zaś w ustawie z 24 II 1933 brak jakiegokolwiek przepisu, któryby wskazywał na to, że było wolą ustawodawcy odstąpić przy wykonywaniu tej ustawy od zasady wyrażonej w Konstytucji, i przeto przyjąć należy, że Minister wykonywając ustawę, był obowiązany pomienionej zasady przestrzegać. O ile więc ust. 1 § 5 rozp. 13 VII 1933, Dz. U. poz. 402; stanowi, że od nakazów zapłaty na nadzwyczajną daninę majątkową nie przysługuje prawo odwołania się, to postanowienie to przedstawia się jako niezgodne z ustawą".

Wprawdzie art. 71 Konstytucji marcowej przestał obowiązywać, a nowa Konstytucja nie zawiera analogicznego postanowienia, tym nie mniej jej art. 27 (2) mówi w ten sposób: „Rozporządzenia te (to znaczy rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów, prezesa Rady Min. i poszczególnych ministrów — *przyp. aut.)* nie mogą stać w sprzeczności z aktami ustawodawczymi . . . ". Z powyższego wynika, że w zakresie objętym ogólnym postępowaniem administracyjnym pozbawienie strony

jednej instancji może mieć miejsce zasadniczo jedynie w trybie ustawy, a to ze względu na art. 82 postęp. admin., który powtarza zasadę art. 71 dawnej Konstytucji co do dopuszczalności odwołania do jednej instancji. Gdyby pozbawienie tej instancji miało nastąpić, w rozporządzeniu musiałoby być ono oparte na wyraźnym upoważnieniu ustawowym, a nie na jakiejkolwiek ogólnej klauzuli wykonawczej, nawet gdyby ona przewidywała wydanie w rozporządzeniu przepisów odnoszących się do postępowania.

5) Wyrokiem z 5 XII 1935 l. rej. 7308/33 N. T. A. uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwości postępowania, ponieważ pozwana władza potraktowała niesłusznie podanie strony jako odwołanie, gdy tymczasem nie miało ono cech ani zewnętrznych, ani w swej treści, któreby dawały podstawę do takiego rozstrzygnięcia. N. T. A. mówi tu jak następuje: „Według art. 82 i 89 rozp. Prezydenta R. P. z 22 III 1928 o postępowaniu administracyjnym Dz. U. poz. 341 od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie do bezpośrednio wyższej instancji, przy czym odwołanie to należy wnieść za pośrednictwem tej władzy, która decyzję wydała. Według zaś art. 85 tegoż rozporządzenia odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia: wystarczy, jeśli z podania strony wynika, iż nie jest zadowolona z decyzji władzy i prosi o jej zmianę. Otóż w konkretnym przypadku żadnemu z tych przepisów nie odpowiadała prośba skarżących". Z powyższego wynika, że władza nie ma prawa dowolnie uznać podania strony za odwołanie, a musi rozważyć jego formę, sposób wniesienia, osobę adresata oraz osnowę w kierunku, czy petent wyraża niezadowolenie z decyzji władzy, jakiej władzy i jakiej decyzji i czy prosi o zmianę tej decyzji. Obowiazkiem urzędu jest rozpatrzenie sprawy pod kątem widzenia zarówno intencji strony jak i obowiązujących przepisów formalnych postępowania (podobnie wyrok z 11 III 1935 l. rej. 11237/31 [1]).

6) Zgodnie z judykaturą N. T. A., jeżeli na rozstrzygnięcie względnie postanowienie organu osoby prawnej, chociażby nią nawet była osoba prawa publicznego lub publiczno-prawna korporacja lub zakład, dopuszczalne jest zażalenie do władzy państwowej, to dopiero rozstrzygnięcie tej władzy jest decyzją w sensie postępowania administracyjnego, od której przysługuje środek prawny do wyższej instancji administracyjnej na zasadach ogólnych. Powyższe wnioski wypływają z wyroków Trybunału z 6 V 1936 l. rej. 8552/33 (Zb. nr 1198 A) i 25 VI 1936 l. rej. 2758/34 (Zb. nr 1212 A).

---

[1]) O. P. A. 1338.

Art. 84. Decyzję incydentalną można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej, z wyjątkiem wypadku, gdy decyzja incydentalna została wydana po wydaniu decyzji głównej oraz wypadków, przewidzianych w poszczególnych ustawach.

W postanowieniu z 13 III 1934 l. rej. 6180/32 (Zb. nr 829 A) [1]) N. T. A. ustalił następującą tezę:

„Decyzja incydentalna, od której nie ma osobnego odwołania (art. 84, 98 ust. 2 rozp. o post. admin.), nie jest ostateczna w rozumieniu art. 3 prawa o N. T. A. (Dz. U. poz. 806/32)".

Stanowisko swoje N. T. A. uzasadnia następująco:

„Niezgodnie ze stanem akt twierdzi skarżący, że zaskarżona decyzja zaopatrzona została w pouczenie, iż od niej nie ma odwołania, czyli że jest ona ostateczna w administracyjnym toku instancji. Skarżący sam przyznaje, że pouczenie, zamieszczone w zaskarżonej decyzji zgodne jest z art. 98 ust. 2 rozporządzenia o post. adm., ten zaś przepis głosi, że przeciwko decyzji, wznawiającej postępowanie, nie ma osobnego odwołania. Z przepisu tego wynika, że prawodawca traktuje decyzje wznawiające postępowanie jako decyzje incydentalne (art. 72 cyt. rozporządzenia), które według art. 84 tegoż rozp. można zaskarżyć tylko łącznie z odwołaniem od decyzji głównej.

Ponieważ zatem od zaskarżonej decyzji, wznawiającej postępowanie, służy skarżącemu odwołanie łącznie z odwołaniem od zapaść mającej we wznowionym postępowaniu decyzji głównej, nie jest ona ostateczną decyzją w toku postępowania administracyjnego i jako taka nie podlega ona w myśl art. 3 prawa o N. T. A. (Dz. U. poz. 806/32) zaskarżeniu przed N. T. A.

Art. 85. 1. Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia: wystarczy, jeśli z podania strony wynika, iż nie jest zadowolona z decyzji władzy i prosi o jej zmianę.

2. Władza nie weźmie pod rozwagę nowych okoliczności, przytoczonych w odwołaniu, jeśli:

a) okoliczności te powstały już po wydaniu decyzji w I instancji,

b) obowiązujące przepisy stanowią w konkretnym wypadku obowiązek podania wszystkich żądań i wniosków stron w postępowaniu przed niższą instancją,

c) przytoczone przez stronę nowe okoliczności nie należące do tych, które władza ma z urzędu uwzględniać, pozostają w sprzeczności ze stanowiskiem poprzednio przez stronę zajętym, a strona nie usprawiedliwi tej sprzeczności,

d) nowe twierdzenia mają oczywiście na celu przewleczenie sprawy,

c) strona występuje z wnioskami, które prowadzą do zupełnie nowej pod względem prawnym sprawy, względnie dotyczą zupełnie innego żądania, aniżeli to, o którym poprzednia instancja rozstrzygała.

[1]) O. P. A. z r. 1934 str. 253.

1) W wyroku z 13 X 1930 l. rej. 3567/29 (Zb. nr 293 A) N. T. A. wypowiedział zasadę, że „władza odwoławcza nie ma prawa nie wziąć pod rozwagę na zasadzie art. 85 ust. 2 pkt. a) post. adm. zarzutu względnie okoliczności zgłoszonych na rozprawie, a powstałych po wydaniu decyzji I-ej instancji, jeśli zarzuty te oparte zostały na nowych przepisach, których wejście w życie nastąpiło po wydaniu decyzji przez I instancję".

Trybunał w danym wypadku słusznie uznał, że gdy nowe prawo obowiązujące w czasie wydawania decyzji odwoławczej zmieniło poprzednie przepisy w ten sposób, że dopuściło do wysunięcia pewnych okoliczności, roszczeń czy zarzutów, winny być one przez władzę odwoławczą rozpoznane, „chociaż by stanowiły novum w stosunku do zakresu sprawy, rozpoznawanej w I instancji".

W tych wypadkach władza odwoławcza powinna rozpoznać całokształt sprawy w trybie apelacyjnym na zasadzie nowych przepisów albo uchylić decyzję I instancji z urzędu i polecić jej rozpatrzyć sprawę powtórnie na zasadzie nowych przepisów.

2) Zgodnie z wyrokiem N. T. A. z 23 IX 1932 l. rej. 731/29 władza nie ma prawa odrzucić odwołania li tylko z tego powodu, że nie zawiera ono uzasadnienia względnie umotywowania prawnego, albowiem odwołewca nie jest do tego zobowiązany w myśl art. 85 post. adm. Natomiast na władzy ciążą zawsze obowiązki, wynikające z art. 93, 94, 78 i 75 post. adm., polegające na konieczności rozpatrzenia i załatwienia odwołania w postaci decyzji rozstrzygającej wszystkie istotne wnioski osób interesowanych i zawierającej prawne i faktyczne uzasadnienie.

3) Zgodnie z wyrokiem N. T. A. z 14 IX 1934 l. rej. 3035/32 [1]) wystąpienie w odwołaniu z żądaniem, opartym na zupełnie innej podstawie prawnej, uzasadnia niewzięcie go pod uwagę przez władzę odwoławczą w myśl art. 85 ust. 2 pkt. a) post. adm.

4) W wyroku z 23 XI 1934 l. rej. 6504/30, 6421/30, 6562/30 i 6503/30 [2]) wypowiada poglądy, które się w tym streszczają, że instancja odwoławcza obowiązana jest wziąć pod rozwagę te tylko uzupełnienia odwołania, wniesione po upływie terminu odwoławczego, które rozwijają i uzasadniają zarzuty już zgłoszone w odwołaniu. Trybunał wyłuszcza swe stanowisko w sposób następujący:

„Skarżący zarzucają przede wszystkim obrazę art. 85 rozp. z 22 III 1928 o post. adm. (Dz. U. poz. 341). Powołując się na brzmienie tego

[1]) O P. A. 1189.

[2]) O. P. A. 1030.

artykułu, iż „odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia: wystarczy, jeśli z podania strony wynika, iż nie jest ona zadowolona z decyzji władzy i prosi o jej zmianę" — skarżący dowodzą, że władza pozwana w związku z tymi postanowieniami była obowiązana rozprawić się w zaskarżonych orzeczeniach również z zarzutami, zawartymi w piśmie, wniesionym po terminie odwoławczym.

Otóż tak szerokiej interpretacji postanowień art. 85 rozporządzenia o post. admin. N. T. A. nie mógł uznać za trafną.

Zdaniem Trybunał w myśl art. 83 rozporządzenia o post. adm. stronom przysługuje prawo odwołania się w ciągu 14 dni po doręczeniu im orzeczenia z tym, że odwołania wniesione po tym terminie, w myśl art. 93 odrzuca się jako spóźnione. Z powołanego wyżej przepisu art. 85 wynika co najwyżej, że instancja odwoławcza nie może odwołania bez szczegółowego uzasadnienia — pozostawić bez rozpoznania, względnie nie może odrzucić takiego odwołania bez podania podstawy prawnej i faktycznego uzasadnienia tylko z tego powodu, że nie zawiera ono zarzutów konkretnych. Natomiast z treści art. 85 wcale nie wynika, by instancja odwoławcza w omawianym przypadku była obowiązana sprawdzić prawidłowość zwalczanego orzeczenia pod kątem widzenia wszelkich możliwych zarzutów, jakie mogłyby być podniesione w związku ze zwalczanym orzeczeniem, a które w odwołaniu nie zostały podniesione chociażby w ogólnej formie. Przy powyższej interpretacji postanowień art. 85 i w zestawieniu tej interpretacji z przepisami art. 83 i 93 należało—zdaniem N. T. A.—dalej dojść do wniosku, że instancja odwoławcza, rozpatrując wniesione w terminie odwołanie, obowiązana jest jednak wziąć pod rozwagę uzupełnienia pisemne odwołania, wniesione po terminie odwoławczym, o tyle, o ile one rozwijają i bardziej szczegółowo uzasadniają zarzuty, zawarte w samym odwołaniu, natomiast instancja odwoławcza nie jest obowiązana wziąć pod rozwagę nowych zarzutów, podniesionych po terminie, zakreślonym dla wniesienia odwołania.

Polemizując ze stanowskiem N. T. A. *p. Stefan Urbanowicz* w glosie swej do cytowanego wyroku (O. P. A. 1030) pisze w sposób następujący:

„Z całego szeregu postanowień rozporządzenia o post. admin. jak również z historii tego rozporządzenia niewątpliwie wynika, że było ono redagowane pod kątem widzenia uznania, że w procesie administracyjnym bierze udział wielka ilość obywateli, często bardzo słabo zorientowanych w formach postępowania urzędowego, i że w związku z tym należy postępowanie to jak najbardziej w zakresie form prawnych

uprościć i ułatwić obywatelom samodzielną obronę swoich praw w toku postępowania administracyjnego". Zdaniem autora, „jeśli strona w procesie administracyjnym nie jest obowiązana w piśmie odwoławczym skonkretyzować zarzutów, a wystarczy, jeśli protestuje tylko przeciw orzeczeniu I instancji i prosi o zmianę tego orzeczenia, to w każdym razie władza administracyjna II instancji jest obowiązana z urzędu rozpoznać całokształt stanu faktycznego i prawnego sprawy i wziąć pod uwagę wszelkie nasuwające się zarzuty przeciw decyzji I instancji". Dalej autorowi „zdawałoby się, że jeśli z braku skonkretyzowania zarzutów w piśmie odwoławczym władza II instancji obowiązana jest z urzędu zająć się całokształtem nastręczających się zarzutów przeciw decyzji I instancji, to tym bardziej winna to uczynić, gdy strona przed wydaniem decyzji przez II instancję, a po wniesieniu w terminie odwołania, zwraca uwagę na istotne zarzuty przeciw decyzji I instancji, chociażby zwrócenie uwagi na te zarzuty nastąpiło w terminie późniejszym, niż ustawa daje na wniesienie odwołania". Wynika z powyższego, że ze względu na interes publiczny, występujący w postępowaniu administracyjnym, władza II instancji obowiązana jest rozpoznać sprawę w całokształcie, a więc winna uwzględnić zarówno te okoliczności, które mogą wpłynąć na niepomyślne załatwienie sprawy dla strony, jak i te, które mogą przemawiać na korzyść strony, a których nie potrafiła ona powołać w pierwotnie wniesionym piśmie odwoławczym".

Zdaniem autora, zasada, ustalona przez rozpoznany wyrok, stanowi nader dotkliwe ograniczenie praw strony w procesie administracyjnym i nie wydaje się zgodna z intencjami ustawodawcy oraz z duchem ustawy.

Powyższe poglądy wypada uznać zasadniczo za słuszne, należałoby tylko uzasadnić je bliżej pod względem prawnym. Jako podstawę do moich rozważań przyjmuję art. 68 ust. 1 post. adm., który lege non distinguente ma zastosowanie w każdym stadium załatwiania spraw przez władze, a więc i w postępowaniu odwoławczym. Artykuł ten nakazuje władzy załatwiać sprawy „bez niepotrzebnej zwłoki i przy tym tak, aby nie cierpiał ani interes publiczny, ani uprawnione interesy osób prywatnych". W tych więc granicach i niezależnie od zarzutów odwołania mają zawierać się dociekania i badania władzy.

Jeżeli teraz wpływa do władzy jakie pismo strony, zawierające pewne żądania i zarzuty, to zupełnie niezależnie od tego, w jakim stadium postępowania zostało ono wniesione — treść tego pisma powinna służyć władzy jako materiał do ustosunkowania się do sprawy pod kątem widzenia obowiązków nałożonych na nią cytowanym art. 68 ust. 1 post. adm.

To też jeśli zarzuty nieistotne władza może pozostawić bez bliższego rozpatrzenia, o tyle te spośród nich, które dotyczą interesu publicznego oraz uprawnionych interesów stron, powinny być przez władzę z urzędu rozważone. Naprzykład zarzuty dotyczące braku podstawy prawnej lub faktycznej zaskarżonej decyzji, niezgodność jej z istotnym stanem rzeczy przedstawionym w aktach sprawy, możność pogodzenia interesu publicznego z interesem strony i t. p. Na możliwość takiej interpretacji wskazuje również art. 85 ust. 2 lit. c) post. adm., który nie zezwala na odrzucanie nowych okoliczności przytoczonych w odwołaniu, jeśli okoliczności te władza jest obowiązana z urzędu uwzględniać, nawet gdyby stały one w sprzeczności z poprzednio zajmowanym przez stronę stanowiskiem.

Druga kwestia, jaką należałoby rozważyć, to forma, w jakiej powinna się uzewnętrznić okoliczność, że władza rozpatrzyła sprawę w jej całokształtcie w granicach art. 68 ust. 1. Tu spotykamy się z poruszaną już niejednokrotnie na łamach prasy prawniczej i w orzecznictwie Trybunału kwestią, co zawierać powinno uzasadnienie decyzji odwoławczej. N. T. A. stał w swoim czasie na stanowisku (wyrok z 11 III 1932 l. rej. 5379/31) (Zb. nr 516 A), że władza odwoławcza obowiązana jest rozprawiać się w swym orzeczeniu z istotnymi zarzutami odwołania[1]). Jak wydaje się z późniejszego wyroku N. T. A. z 5 V 1933 l. rej. 7171/29 [2]) Trybunał zeszedł z tego rygorystycznego stanowiska, dopuszczając rozprawianie się z zarzutami odwołania w sposób uboczny, np. przez zacytowanie odpowiedniej podstawy prawnej. Tym bardziej może to mieć miejsce przez odpowiednio zredagowane uzasadnienie prawne i faktyczne."

Otóż wydaje się, że istotne zarzuty strony należą do tych, które władza ma uwzględnić z urzędu (art. 68 ust. 1 post. adm.) i powinny znaleźć uboczne odparcie w motywach decyzji. Oczywiście należałoby uznać, że polemika wprost ze stroną nie jest tu wcale niezbędna.

Co się wreszcie tyczy zakresu rozpoznawania przez N. T. A., zarzutów wniesionych po terminie odwoławczym, to zależyć on będzie od rodzaju wysuniętych przez stronę w skardze zarzutów, a poza tym od okoliczności, czy N. T. A. na podstawie akt sprawy będzie mógł wyrobić sobie należyte o niej pojęcie. W każdym razie istniałaby tu dla Trybunału zasadnicza możność uchylenia decyzji z powodu wadli-

---

[1]) Ze stanowiskiem tym polemizowałem w „Gaz. Adm. i P. P." nr 6/33 str. 195, uważając, że przepisy postępowania administracyjnego nie stwarzają dla władz podobnego obowiązku.

[2]) O. P. A. 521 oraz „G. A. i P. P." z r. 1935 str. 394.

wości postępowania, polegającej na obrazie przepisu cytowanego art. 68 ust. 1 post. adm.

5) W wyroku z 14 X 1935 l. rej. 2884/32 (Zb. nr 1067 A) N. T. A. stwierdza, że art. 85 ust. 2 pkt. a) post. adm. „ma na względzie zaistnienie samego konkretnego faktu, a nie czynności, zmierzających do ustalenia praw, wynikających z tego faktu". Z powyższego wynika, że dowód przedłożony pierwszy raz dopiero władzy odwoławczej, który jednak dotyczy faktu nie nowego a okoliczności, które powstały przed wydaniem decyzji w I instancji, nie może być nie wzięty pod uwagę przez władzę odwoławczą w oparciu o cytowany przepis.

Art. 86. Instancja odwoławcza orzeka ostatecznie o niedopuszczalności odwołania lub też o uchybieniu terminu dla odwołania.

1) Z wyroku N. T. A. z 6 III 1932 l. rej. 4339/31 [1]) wypływa, że aby zażalenie, odwołanie lub skarga mogły być uznane za złożone w należytym terminie, muszą być one złożone nie tylko w odpowiednim czasie, lecz i właściwej władzy.

2) W wyroku z 6 VI 1932 l. rej. 6256/30 (Zb. nr 578 S) N. T. A. ustalił zasadę prawną, że „instancja odwoławcza, orzekając w myśl art. 86 rozp. o postępowaniu admin. o uchybieniu terminu do odwołania, obowiązana jest w trybie prawidłowego postępowania ustalić okoliczności faktyczne, na których oparła swą decyzję" [2]).

3) W wyroku z 21 IV 1933 l. rej. 5990/31 (Zb. nr 639 A) N. T. A. ustalił następującą zasadę prawną:

„Nadanie na pocztę odwołania, skierowanego wbrew pouczeniu niewłaściwie wprost do instancji odwoławczej, nie chroni przed skutkami spowodowanego tem przekroczenia terminu do wniesienia odwołania (art. 83 i 89 rozp. o postęp. admin. Dz. U. poz. 341/28)".

4) Odrzucenie odwołania ze względów formalnych nie ma tego samego skutku co niewniesienie wcale odwołania, w tym ostatnim bowiem wypadku decyzja władzy uprawomocnia się już z upływem terminu odwoławczego, gdy w pierwszym wypadku dopiero z chwilą wydania odnośnej decyzji przez II instancję, oczywiście o ile od tej ostatniej nie służy środek prawny. Poglądy takie wypływają z wyroku N. T. A. z 17 XI 1933 l. rej. 9733/31 (Zb. nr. 697 A).

Art. 87. 1. Przed upływem terminu dla odwołania decyzja nie ulega wykonaniu.

2. Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji.

3. Wyjątek od zasad powyższych stanowią decyzje:

---

[1]) O. P. A. 319.

[2]) p. glosa „G. A. i P. P." z 1933 r. str. 163.

a) których dotychczasowa wykonalność jest przewidziana w ustawie,
b) zgodne z żądaniem wszystkich stron,
c) co do których strony zrzekły się prawa wniesienia odwołania.

4. Poza tym władza może postanowić, że decyzja ulega natychmiastowemu wykonaniu, jeśli jest to wskazane w interesie publicznym lub w wyjątkowo ważnym interesie strony. W tym ostatnim wypadku władza może zażądać od strony odpowiedniego zabezpieczenia.

1) Zgodnie z wyrokiem z dnia 19 I 1931 l. rej. 4379/29 (Zb. nr 339-A) pod pojęciem interesu publicznego nie można rozumieć w ogóle sprawności urzędowania, ani dążenia do nieprzewlekania sprawy, ale decydujący jest sam rodzaj sprawy. Wynika to również z art. 68 ust. 1 post. adm., który wyraźnie rozróżnia pojęcie interesu publicznego od pojęcia uprawnionych interesów osób prywatnych.

2) W wyroku z 4 X 1933 l. rej. 4782/33 [1]) N. T. A. ustalił następującą zasadę, wpisaną do księgi zasad prawnych:

„Po wejściu w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 X 1932 Dz. U. poz. 806, skarga do N. T. A. na orzeczenie władzy administracyjnej, odmawiające stronie wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia jest niedopuszczalna".

Oczywiście od orzeczenia władzy, odmawiającego wstrzymania wykonania, przysługuje prawo odwołania w zwykłym toku administracyjnym, jako od decyzji incydentalnej, zapadłej po decyzji głównej (art. 87 post. adm.).

3) W wyroku z 10 XII 1934 l. rej. 2471/31 (Zb. nr 817-A) N. T. A. wyjaśnił, że zakaz wykonania decyzji przed upływem terminu odwołania został stworzony wyłącznie w interesie strony i ogranicza władzę, a nie stronę. Inaczej mówiąc, omawiany przepis nie zabrania stronie natychmiastowej (przed upływem terminu odwołania) realizacji nadanych jej decyzją uprawnień.

Trybunał wyjaśnia dalej, że art. 87 ma zastosowanie do decyzji, nakładającej ciężar na stronę, a w każdym razie do decyzyj odmownych w stosunku do roszczenia stron, nie ma zaś zastosowania w wypadku, w którym władza roszczenia strony uwzględnia — dla tych ostatnich bowiem wypadków przepis ten, jako mający stanowić ochronę prawną strony, jest z natury rzeczy bezprzedmiotowy [2]).

4) W wyroku z 19 XI 1936 l. rej. 83/34 (Zb. nr 1237-A) N. T. A. ustalił następującą tezę:

„W zakresie wykonywania ważnie zapadłych orzeczeń i zarządzeń administracyjnych strony mogą bronić swoich praw zarówno w toku

---

[1]) O. P. A. 518.

[2]) Por. uwagi — „G. A. i P. P." z r. 1935 str. 418.

instancji administracyjnych, jak i w drodze skargi do N. T. A., ale tylko co do zgodności czynności wykonawczych z będącym ich formalną podstawą orzeczeniem lub zarządzeniem".

W związku z powyższą tezą należy zauważyć, że wykonywanie decyzji administracyjnych odbywa się na ogół na podstawie rozp. Prezydenta R. P. o postęp. przymusowym w administracji (Dz. U. z 1928 poz. 342), które w art. 18 określa zakres odwołań od zarządzeń egzekucyjnych.

Teza Trybunału mogłaby więc mieć praktyczne zastosowanie raczej do tych spraw, które są załatwiane na podstawie postępowania administracyjnego a wyłączone są spod przepisów postępowania przymusowego w administracji [1]).

Art. 90. 1. Jeśli jednak władza, która decyzję wydała, uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może sama zmienić swoją decyzję, o ile w decyzji tej nie nabyły praw osoby inne.

2. To samo stosuje się, gdy na decyzję władzy wniesiono skargę do sądu administracyjnego.

1) W wyroku z 10 VI 1930 l. rej. 371/28[2]) N. T. A. ustalił zasadę, że przez cofnięcie przez pozwaną władzę jej decyzji w trybie art. 27 ustawy o N. T. A. (obecnie art. 69 rozp. Prez. Rzplitej o N. T. A.) i na zasadzie art. 90 ust. 2 post. adm. należy rozumieć tylko „takie cofnięcie, które połączone jest z wydaniem nowej decyzji idącej po linii zarzutów skargi" inaczej mówiąc, takiej decyzji, która czynić będzie zadość roszczeniu skarżącego lub zwalniać go od nałożonego nań obowiązku, lub która usuwa wadliwości postępowania wysunięte przez skarżącego.

2) Wyrok z 26 VI 1931 l. rej. 6981/29[3]) interpretuje pojęcie osób, które nabyły prawa w I instancji, nie bacząc na zaskarżenie decyzji do II instancji przez inne strony.

Trybunał stanął w wyroku tym na stanowisku „nabywania" praw już w I instancji, a więc w decyzji nieostatecznej, a co zatem idzie uznał niedopuszczalność uchylania lub zmiany takiej decyzji przez władzę a quo w trybie art. 90 ust. 1 post. adm., które to postępowanie zakwalifikował jako naruszenie prawa formalnego ze szkodą skarżącego. Skarżącym była osoba, na której niekorzyść została przeprowadzona zmiana decyzji [4]).

---

[1]) P. glosę O. P. A.

[2]) Glosa „G. A. i P. P." z r. 1933 st. 193.

[3]) Glosa tamże str. 191.

[4]) Pogląd ten uległ zmianie, jak wynika ze szczegółowych motywów wyroku, przytoczonego w p. 6.

3) W wyroku z 21 II 1933 l. rej. 2440/30 (Zb. nr 612-A)[1]) Trybunał rozpatrywał kwestię, czy odmowa uchylenia decyzji przez władze w trybie art. 90 ust. 2 post. adm. ma charakter decyzji głównej, podlegającej zaskarżeniu, czy to do wyższej instancji, czy do N. T. A. i wypowiedział się w tej sprawie jak następuje:

„W wypadku gdy władza na zasadzie art. 90 ust. 2 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym odmówiła zmiany zaskarżonej do N. T. A. swej ostatecznej decyzji, nie przysługuje stronie środek prawny odwołania do instancji wyższej" (teza).

4) Jak wynika z wyroku N. T. A. z 1 VI 1933 l. rej. 6534/30 (Zb. nr 660-A) nie będzie sprzecznym z art. 90 post. adm., jeśli władza, której zarzucono w skardze do N. T. A. brak uzasadnienia decyzji — wyda nowe orzeczenie, zmieniające zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że poda powody zaskarżonej decyzji. W ten sposób odnośny zarzut skargi staje się bezprzedmiotowy względnie sam przez się upada.

5) W innych wyrokach, a mianowicie z 6 VI 1933 l. rej 1754/31, z 24 V 1933 l. rej. 3485/30 i z 6 III 1934 l. rej. 11288/31[2]) N. T. A. zajął się rozważaniem zakresu dopuszczalności cofnięcia przez władzę pozwaną zaskarżonego orzeczenia i skutków takiego cofnięcia. Przy pierwszym ze wspomnianych wyroków została uchwalona następująca zasada prawna:

„Skarga, która skutkiem cofnięcia przez władzę pozwaną zaskarżonego orzeczenia stała się oczywiście bezprzedmiotowa, winna być mimo podtrzymania jej przez skarżącego, pozostawiona bez rozpoznania".

6) W wyroku z 29 X 1934 l. rej. 4877/31[3]) N. T. A. zajął stanowisko, że skargę na orzeczenie, które w toku postępowania przed Trybunałem zostało zastąpione przez władzę pozwaną nowym orzeczeczeniem, również nie uwzględniającym żądania strony, należy uważać za skierowaną przeciw temu nowemu orzeczeniu.

Powyższe stanowisko Trybunału, zmierzające do uproszczenia i przyśpieszenia postępowania, należy uznać za nader celowe, chociaż może ze względów formalnych mogłoby nasuwać pewne zastrzeżenia. Przy takim ujęciu sprawy punkt ciężkości przewodu przenosi się ze skargi i odpowiedzi na nią na samą rozprawę przed Trybunałem, podczas której obie strony mogą sprecyzować swoje stanowisko i odpowiednio je uzasadnić. Skarżący może na rozprawie oznaczyć i wywieść

---

[1]) O. P. A. 411 i „G. A. i P. P. z r. 1935 str. 419.
[2]) O. P. A. 618, 619, 620.
[3]) O. P. A. 1187.

zarzuty swe skierowane przeciwko nowej decyzji, a władza może te zarzuty odpierać. Oczywiście ten tryb postępowania będzie wówczas właściwy, gdy strona nie wniosła przeciwko nowemu orzeczeniu nowej skargi, a równocześnie podtrzymuje swoją skargę, wniesioną na uchylone przez władzę orzeczenie.

Zacytowane stanowisko Trybunału odbiega znacznie od niektórych poprzednich jego poglądów, wyrażonych w wyroku z 6 VI 1933 l. rej. 1754/31 [1]) (omówionym w swoim czasie w „Gazecie Adm. i P. P." nr 13/35 str. 419).

7) Wyrok N. T. A. z 26 IV 1935 l. rej. 11170/32 [2]) ustala pojęcie „osób innych", o których mowa w art. 90 post. adm. Trybunał wypowiada swoje poglądy w sposób następujący:

„Rozp. Prez. Rz. P. z 22 III 1928 r. Dz. U. poz. 341, stanowiąc w art. 9, że 1) osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy i że 2) osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami, stwarza dwa rodzaje osób interesowanych, a mianowicie takich, które uczestniczą w danej sprawie w charakterze stron w przeciwstawieniu do takich osób, które mają wprawdzie interes w takim czy innym rozstrzygnięciu władzy orzekającej, lecz nie biorą udziału w sprawie w charakterze stron i te osoby nazywa ustawodawca — jak to wynika z brzmienia szeregu artykułów wspomnianego rozporządzenia. a mianowicie artykułu 99, 100 i innych „osobami innymi" w przeciwstawieniu do stron a więc takich osób interesowanych, które uczestniczą w danej sprawie.

Gdy przeto ustawodawca w myśl art. 90 rzeczonego rozporządzenia zezwala władzy, która decyzję wydała, zmienić na skutek wniesionego odwołania swoją decyzję z tym jednak zastrzeżeniem „o ile w decyzji tej nie nabyły praw osoby inne", to oczywiście zastrzeżenia tego w związku z przytoczonymi wyżej postanowieniami art. 9 tego rozporządzenia nie można rozumieć inaczej, jak tylko, że odnosi się ono do takich osób, które są wprawdzie zainteresowane w danej sprawie, lecz nie biorą w niej udziału w charakterze stron, inaczej bowiem z uwagi na powyższe wymieniłby w tym zastrzeżeniu wyraźnie oprócz „innych osób" również „strony" jak to uczynił w cytowanym wyżej art. 99, 100

[1]) O. P. A. 618 tamże glosa.

[2]) Wyrok ten opublikowany dotychczas u *Kwaśniewskiego* str. 18 omyłkowo jako l. rej. 1170/32.

i innych lub przynajmniej „jedna ze stron". Jest rzeczą niesporną, gdyż przyznaje to również skarżąca gmina m. Borysławia w swej skardze, że w wypadku niniejszym przedmiotem rozporządzenia władzy administracji ogólnej jest stosunek sporny między stronami, którymi są Tadeusz Biernat, jako poszkodowany wskutek zaniedbania przez rzeczoną gminę obowiązku względem policji miejscowej, i ta gmina, jako odpowiedzialna za szkodę powstałą wskutek takiego zaniedbania. Wobec tego z uwagi na powyższe wywody jest rzeczą zupełnie jasną, że zawarte w cytowanym art. 90 w mowie będącego rozporządzenia powyższe ograniczenie nie może dotyczyć zmiany przez Starostwo Drohobyckie pierwotnej jego decyzji z 8 VII 1931 na skutek odwołania Tadeusza Biernata, z uwagi na nabyte prawa przez inne osoby skoro gmina Drohobycza uczestniczy w sporze niniejszym — jak to wyżej wskazano — w charakterze strony, a nie „innej osoby".

W tym stanie rzeczy Trybunał uznał, że podniesiony w skardze zarzut wadliwości postępowania administracyjnego, przejawiającej się w błędnym zastosowaniu cytowanego przepisu art. 90 o postępowaniu administracyjnym przez władzę orzekającą w I instancji, a następnie również przez władzę pozwaną w zaskarżonej decyzji, jako zatwierdzającej orzeczenie władzy I instancji,—przedstawia się jako nieuzasadniony.

Jak widać z powyższych wywodów, N. T. A. zmienił poglądy swe, wypowiedziane w wyroku cyt. wyżej w p. 2)[1]).

8) Po linii wyroku zacytowanego w p. 6 idzie również zasada prawna, uchwalona przez zgromadzenie ogólne N. T. A. 22 VI 1935, która brzmi:

„W razie, gdy władza (pozwana lub nadzorcza) cofnie zaskarżone orzeczenie i zastąpi je innym, a strona skargi nie cofnie, sentencja wyroku uchylającego nie powinna mieć za przedmiot pierwszego orzeczenia" [2]).

9) W wyroku z 1 VII 1935 l. rej. 4282/31 i 1584/34 [3]) N. T. A. rozstrzygnął definitywnie niejasną dotychczas kwestię, czy zmiana decyzji przez władzę w razie zaskarżenia jej decyzji do N. T. A. winna być ograniczona do ram wskazanych w art. 90 ust. 2, czy też zmiana taka mogłaby być dokonana również na podstawie art. 99. Odnośny ustęp wyroku N. T. A. brzmi jak następuje:

„Z brzmienia postanowień objętych ustępem 2 art. 90 prawa o po-

---

[1]) P. wywody w „G. A. i P. P." z r. 1933, str. 193.

[2]) O. P. A. nr 1336.

[3]) Orzecz. Sądów Polsk. z 1936 nr. 381.

stępowaniu administracyjnym w łączności z postanowieniami ustępu 1 tego artykułu wynika bezsprzecznie, że uprawnienie władzy administracyjnej do zmiany zaskarżonego do Trybunału orzeczenia ma miejsce tylko o tyle, o ile zmiana ta przejawia się w uwzględnieniu podniesionych w skardze zarzutów. W tym stanie prawnym, mając na uwadze treść przepisu objętego art. 99 prawa o postępowaniu, uznać należy że postanowienia art. 90 ustęp 2 przedstawiają się jako przepis specjalny, ustanowiony dla wypadków, w których orzeczenia ostateczne zostały przed Trybunałem zaskarżone, przepis ten zatem wyłącza stosowanie w tych wypadkach ogólnych norm zawartych w art. 99 powołanego prawa".

Trudno się z taką interpretacją pogodzić. Już w roku 1933, analizując w „Gazecie Adm. i P. P." nr 6 str. 193 wyrok N. T. A. z 10 VI 1930 l. rej. 371/28 wypowiadałem na ten temat pewne krytyczne poglądy. Do tych rozważań należy dodać jeszcze ten argument, że postępowanie kasacyjne przed N. T. A. jest jedynie pewną nadbudówką nad postępowaniem normalnym władz, polegającym na „administrowaniu" i wcielaniu w życie interesu publicznego aktami administracyjnymi. We Francji już w wieku XVIII wprowadzono w życie zasadę, że sądy nie mogą „entraver la marche des services publiques". Następnie wypada zauważyć, że N. T. A. jest wprawdzie sądem specjalnym, tym nie mniej w konstrukcji władz państwowych i w ich hierarchii jest niewątpliwie sądem, należąc według Konstytucji do organów „wymiaru sprawiedliwości", a więc organem nie sprawującym czynnie administracyj i nie ponoszącym za nią żadnej odpowiedzialności. Należy wyrazić wątpliwość, czy wspomniana interpretacja przez Trybunał art. 90 ust. 2 post. adm. i wynikające z niej uchylanie decyzji władz, może nieraz prawnie i faktycznie zupełnie słusznych — tylko dla tego formalnego powodu, że wniesiona została skarga do N. T. A. — nie utrudni władzy administracyjnej wykonywania jej obowiązków prawidłowej administracji. Stanowisko N. T. A. jest szczególnie z tego punktu widzenia krępujące administrację, ponieważ Trybunał mówi: „Uprawnienie władzy administracyjnej do zmiany zaskarżonego do Trybunału orzeczenia ma miejsce t y l k o o t y l e [1]), o ile zmiana ta przejawia się w uwzględnieniu podniesionych zarzutów", albowiem wynikałaby z niego niemożność zastosowania do tych spraw nie tylko trybu wznowienia postępowania (art. 95 i nast.), ale i trybu opisanego w art. 100—102 post. adm.

Wydaje się, że chyba największym „tabu" dla władz powinna być

---

[1]) Podkreślenie autora.

decyzja, która stała się formalnie prawomocna, a jednak władza ma prawo naruszyć ją w szeregu wypadków. Okazuje się, że decyzja zaskarżona do N. T. A. miałaby jeszcze dalej idący przywilej absolutnej — z wyjątkiem jednego tylko wypadku — niewzruszalności aż do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał.

Słusznej również krytyce poddaje powyższy wyrok *p. Jerzy Stefan Langrod,* gdy mówi: [1]) „N. T. A. stosuje taką wykładnię, iż art. 90 miałby stanowić lex specialis w stosunku do art. 99 i uchylać moc prawną tego ostatniego w toku sporu przed N. T. A. (art. 90 ust. 2), a więc (a maiori ad minus) także i w postępowaniu odwoławczym (art. 90 ust. 1); innymi słowy—art. 99 miałby według tej wykładni zastosowanie wyłącznie tylko w dwóch wypadkach: albo po wydaniu decyzji I instancji, a przed wniesieniem przez stronę odwołania, albo też w stosunku do decyzyj już prawomocnych. W zależności więc od zachowania się strony, prawo władzy z art. 99 ulegałoby w pewnych stadiach postępowania uchyleniu".

Taka konkluzja prawna nie wydaje się autorowi zgodna z prawem o post. adm.

Argumenty, (w streszczeniu) wysunięte przez autora, grupują się w 6 punktach: a) art. 99 dopuszcza uchylenie lub zmianę w każdym czasie", a więc w każdym stadium postępowania; b) bierne lub aktywne zachowanie się strony nie może z istoty rzeczy mieć wpływu na uprawnienia władzy wynikające „z urzędu" na podstawie art. 99, natomiast c) art. 90 pozostaje w nierozerwalnym związku z aktywnym zachowaniem się strony; d) uprawnienia w nim przewidziane przysługują jedynie władzy a quo, a więc omawiane przepisy obracają się na zgoła odmiennej płaszczyźnie, — uprawnienia z art. 90 są surogatem „przedstawienia"; e) skarga do N. T. A. jest środkiem w procesie sądowym i wniesienie jej nie ma wpływu na postępowanie administracyjne; f) fakt wniesienia skargi do N. T. A. pozostaje dłuższy czas dla władzy nieznany.

Niewątpliwie interpretacja Trybunału przez zafiksowanie sprawy w pewnym stadium uniemożliwia władzy różnego rodzaju niewłaściwe, być może czasem nawet złośliwe, posunięcia w stosunku do skarżącego; czyni jednak to tylko na krótką metę — natomiast może narazić na szkodę nie tylko interes publiczny, ale interes tejże samej strony. Każdy praktyk administracyjny mógłby przytoczyć wiele przykładów na poparcie tego twierdzenia. Zresztą przepisów prawnych nie można inter-

[1]) Glosa O. P. A. 1339

pretować pod kątem widzenia ewentualności niewłaściwego urzędowania władz, albowiem takiego systemu interpretacyjnego nie zna teoria prawa.

Co się tyczy pewnych trudności w urzędowaniu samego Trybunału przez ewent. rozpatrywanie równocześnie dwóch skarg (w razie zaskarżenia drugiej decyzji), to trudności te nie mogą być decydujące, jeśli się weźmie pod uwagę ewentualne szkody, mogące powstać na skutek zwłoki w wydaniu nowej decyzji.

Nawiasem zauważyć należy, że zasada prawna z wyroku N. T. A. z 22 VI 1935, przytoczonego wyżej (pkt. 8), jak gdyby sankcjonuje cofnięcie zaskarżonego orzeczenia również przez władzę „nadzorczą", a więc nie w trybie art. 90 ust. 2, a ponieważ działanie władzy nadzorczej opiera się w postępowaniu administracyjnym jedynie na art. art. 99 i 101 post. adm., tym samym jak gdyby dopuszcza pośrednio zastosowanie tych artykułów w razie zaskarżenia decyzji do N. T. A. chyba żeby nadzór, o którym wspomina Trybunał, miał się ograniczać jedynie do nadzoru państwowego (Staatsaufsicht), ale wówczas niewiadomo dlaczego tego rodzaju nadzór miałby być uprzywilejowany w stosunku do nadzoru służbowego sprawowanego w oparciu o postępowanie administracyjne.

10) W wyroku z 28 X 1935 l. rej. 9552/32 i 2139/34 (Zb. nr 1068-A) N. T. A. ustalił następującą tezę:

„Postanowienie ust. 2 art. 90 prawa o postępowaniu adm. z 22 III 1928 Dz. Ust. poz. 341 nie uprawnia władzy do zmiany zaskarżonego do N. T. A. orzeczenia na niekorzyść skarżącego". N. T. A. uzasadnia stanowisko swoje w sposób następujący:

„Nie ulega wątpliwości, stwierdza to zresztą art. 85 rozporządzenia o postepowaniu administracyjnym z dn. 22 marca 1928 r. Dz. Ust. poz. 341, że strona, korzystająca ze środka prawnego odwołania do decyzji władzy I instancji, daje tym wyraz swemu niezadowoleniu z rozstrzygnięcia sprawy przez tę władzę i żąda rozstrzygnięcia sprawy przez instancję wyższą, oczywiście w kierunku dla strony korzystniejszym. Na skutek odwołania sprawa przechodzi do instancji odwoławczej, która — jak to wynika z art. 93 cyt. rozporządzenia — rozstrzyga sprawę nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej, może zatem albo uwzględnić odwołanie i rozstrzygnąć sprawę, zmieniając decyzję I instancji na korzyść strony, albo oddalić odwołanie i zatwierdzić orzeczenie instancji niższej albo wreszcie — jak to N. T. A. już niejednokrotnie wyjaśnił — zmienić decyzję I instancji na niekorzyść strony. Otóż art. 90 cyt. rozporządzenia przewiduje wy-

jątek od tego normalnego trybu postępowania i głosi w ust. 1, że jeśli władza, która decyzję wydała, uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może sama zmienić swoją decyzję, o ile z decyzji tej nie nabyły praw osoby inne.

Wynika z tego, że władza, która wydała zaskarżoną odwołaniem decyzję, może nie dopuścić do rozstrzygnięcia sprawy przez instancję odwoławczą i sama zmienić swą decyzję, nie tak jednak jak instancja odwoławcza w każdym kierunku, lecz tylko w sensie uwzględnienia odwołania, a więc na korzyść strony odwołującej się.

Według ust. 2 art. 90 cyt. rozporządzenia to samo stosuje się, gdy na decyzję władzy wniesiono skargę do sądu administracyjnego.

Pozwana przed N. T. A. władza może zatem na skutek wniesionej do N. T. A. skargi zmienić zaskarżone orzeczenie, o ile z niego nie nabyły praw osoby inne, jednak tylko w sensie uwzględnienia skargi, a więc tylko na korzyść strony skarżącej.

W konsekwencji należy uznać, że na zasadzie art. 90 ust. 2 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym niedopuszczalna jest zmiana przez pozwaną władzę zaskarżonego do N. T. A. orzeczenia na niekorzyść strony skarżącej".

11) W wyroku z 20 XI 1936 l. rej. 2347/33 i 2729/34 (Zb. nr 1250-A),[1]) N. T. A. ustalił co następuje:

„Kryterium możności stosowania przez władzę pozwaną przepisu, objętego ustępem 2 art. 90 prawa o postępowaniu administracyjnym, stanowi moment, czy w wypadku uchylenia przez N. T. A. w uwzględnieniu zarzutów skargi orzeczenia pierwszego, pozwana władza mogłaby w miejsce uchylonego wydać orzeczenie nowe tej samej treści, co orzeczenie zmienione". (Teza)

. . . „W tym względzie Trybunał uznał, że jak to zresztą słusznie w odniesieniu do skarg podniosła pozwana władza w odpowiedzi na skargę — uwzględnienie skargi w rozumieniu ust. 2 powołanego ostatnio przepisu nie jest — zwłaszcza wobec kasacyjnego charakteru skargi do N. T. A. — równoznaczne z uwzględnieniem rzeczowego roszczenia strony. Typowym przykładem może tu być przypadek, w którym skarga obejmuje jedyny zarzut braku uzasadnienia odmownego rozstrzygnięcia, gdyż wówczas niewątpliwie zmiana zaskarżonego orzeczenia, polegająca na podaniu uzasadnienia, przedstawiać się będzie jako uwzględnienie skargi w rozumieniu omawianego przepisu. Przy rozważaniu zatem kwestii, jakie są granice stosowania przez władzę, której decyzja została

---

[1]) O. P. A. str. 1888 — glosa prof. Panejki

zaskarżona, będącego w mowie przepisu, uznać należy, że jego zastosowalność łączy się z warunkiem uwzględnienia w orzeczeniu nowym skargi jako takiej, t. j. podniesionych w niej (wszystkich czy niektórych) zarzutów. W związku z powyższym przyjąć dalej wypada, że w razie wątpliwości, czy nowe orzeczenie wskazanemu wyżej warunkowi odpowiada, jako wskazówka w tym kierunku, czy przy zmianie zaskarżonego orzeczenia uwzględnienie skargi faktycznie ma miejsce, służyć winien moment, czy w wypadku uchylenia przez N. T. A. pierwszego orzeczenia władza pozwana mogłaby wydać orzeczenie nowe tej samej treści co zmienione.

Stosując kryterium to w sprawie, obecnie rozpatrywanej, należy przyjąć pod uwagę okoliczność, że spór wytoczony skargą na orzeczenie z 15 II 1933 dotyczy momentu, czy według postanowień rozporządzenia z 9 IX 1931 Dz. Ust. poz. 698, którego zastosowalności żadna ze stron wówczas nie kwestionowała, skarżący zobowiązany jest do płacenia odnośnej składki, a w orzeczeniu zmienionym władza pozwana, wychodząc oczywiście z założenia, że przepisy pomienionego rozporządzenia spornego ciężaru nie uzasadniają, równocześnie uznała, że w danym wypadku ma zastosowanie zupełnie inna podstawa prawna, i na tej innej podstawie prawnej zmienione orzeczenie oparła. Otóż w wypadku wydania przez Trybunał wyroku w sporze na orzeczenie z 15 II 1933 i uchylenia tego orzeczenia, jako niezgodnego z prawem, z wyroku takiego, rozstrzygającego przecież spór w granicach skargi wynikałoby tylko, że nałożenie na skarżącego spornego ciężaru nie znajduje uzasadnienia w przepisach powołanego rozporządzenia, bądź że rozporządzenie to w danym wypadku nie ma zastosowania, natomiast nie mogłoby z takiego wyroku wynikać, że skarżący nie jest w ogóle zobowiązany do płacenia odnośnej składki. W tym stanie rzeczy pozwana władza przy wydawaniu nowego orzeczenia miałaby możność oparcia odnośnego obowiązku na innej podstawie prawnej, w motywach zapadłego wyroku nie przesądzonej".

Powyższa interpretacja Trybunału znacznie rozszerza ilość wypadków, w których dopuszczalną byłaby zmiana zaskarżanych decyzji na podstawie art. 90 post. adm.

Interpretacja ta, chociaż dotyczy postępowania przed Trybunałem, miałaby również lege non distinguente odpowiednie zastosowanie do postępowania w toku instancji administracyjnych, oczywiście z pewnymi ograniczeniami, wypływającymi z różnych kompetencji przysługujących administracyjnej władzy odwoławczej i Trybunałowi. W postępowaniu odwoławczym kryterium wskazane w tezie N. T. A. byłoby niemożliwe do

zastosowania, ze względu na charakter merytoryczny, a nie kasacyjny decyzji władzy odwoławczej, która nie jest skrępowana zakresem odwołania, ani ustaleniami władzy niższej. Natomiast inne poglądy Trybunału mogłyby znaleźć całkowite zastosowanie w postępowaniu władzy administracyjnej w następujących wypadkach: 1) zmiany decyzji nie motywowanej na nową decyzję motywowaną, 2) zamiany decyzji opartej na złej podstawie prawnej na nową decyzję opartą na nowej, zdaniem władzy, na ten raz słusznej podstawie prawnej, i wreszcie 3) wydania decyzji nowej, usuwającej istotne wadliwości postępowania przez stronę podniesione. Oczywiście i w wypadkach 1 i 2 odnośne wadliwości musiałyby być przez stronę podniesione[1]).

Art. 91. Jeśli odwołanie strony jednej może wpłynąć na rozstrzygnięcie w stosunku do innych, wówczas władza odwoławcza wyznaczy im stosowny termin do zapoznania się z odwołaniem (art. 14) i wypowiedzenia się co do niego.

1) W wyroku z 6. XI. 1934 l. rej. 6549/31 [2]) N. T. A. wypowiedział pogląd, że pominięcie przez władzę odwoławczą nakazu zawiadomienia osób interesowanych o wniesionym odwołaniu przez wyznaczenie im stosownego terminu do zapoznania się z odwołaniem i wypowiedzenia się co do niego — stanowi istotną wadliwość postępowania (podobnie wyrok 29. XII. 1934 l. rej. 7625/32 Zb. 827-A).

2) W wyroku z 4. XI. 1935 l. rej. 10944/32 (Zb. nr 1075 A) N. T. A. jak gdyby osłabia znaczenie omawianych przepisów art. 89 ust. 2 i 91 post. adm., stwierdzając, że niezachowanie tych postanowień przez władzę „wobec braku sankcji w tych przepisach" może być istotną wadliwością postępowania tylko wówczas, gdy utrudniło stronom dalszą obronę prawną.

Z powyższego stanowiska nasuwa się wniosek, że nienależyte wczucie się przez władzę w prawa i interesy strony może w konsekwencji doprowadzić do uchylenia decyzji przez Trybunał.

3) Podobnie w wyroku z 6. V. 1936 l. rej. 8552/33 (Zb. nr 1198 A) N. T. A. wypowiada pogląd, że nieudzielenie przez władzę stronie terminu do zapoznania się z odwołaniem innej strony i wypowiedzenia się co do niego stanowi istotną wadliwość postępowania ze szkodą

---

[1]) Za rozszerzenia kompetencji władz a quo w postępowaniu z art. 90 ust. 1 wypowiadałem się w wywodach moich w „Gazecie Adm. i P. P." z r. 1933 (nr 6 str. 192) — i w obecnym stanowisku Trybunału można się dopatrzyć częściowego uwzględnienia tych wywodów.

[2]) O. P. A. 1589.

skarżącego, gdy powyższe zaniedbanie pozbawia tę stronę możności wystąpienia wobec władzy z istotnymi dla sprawy wnioskami i wywodami.

Przy omawianiu art. 91 chciałbym zwrócić uwagę, iż artykuł ten jednak nie dość wyraźnie ustala obowiązek władzy do wyznaczania odnośnego terminu z urzędu, a nie na wniosek strony. Wprawdzie z samego brzmienia tego przepisu, a przede wszystkim słowa „wyznaczy" możnaby wnioskować, że czynność ta miałaby być wykonywana z urzędu (i w tym kierunku — o ile mi wiadomo — idzie dotychczas oficjalna interpretacja), w praktyce jednak przepis ten nie może być w całej pełni zachowany, albowiem władza — przy największej swej staranności, nie będąc na miejscu strony — nie zawsze może trafnie przewidzieć, czy i w jakim stopniu jest ona sprawą zainteresowana. Chodzi tu przede wszystkim o sprawy, gdzie jest wiele stron, jak np. przy wywłaszczeniach, sprawach wodnych i t. p. Gdyby przyjąć, że władza ma udzielać stronom terminu z urzędu, to uprzednie ich zawiadamianie w trybie art. 89 ust. 2—wydawałoby się—stanowi czynność zupełnie zbędną, niewywołaną żadną koniecznością.

Należy następnie zauważyć, że art. 89 ust. 2 post. adm. nakazuje zawiadomienie wszystkich stron, gdy art. 91 mówi już tylko o pewnej ich grupie szczególnie zainteresowanych. W tym ujęciu pierwsza z tych czynności miałaby charakter automatycznej czynności wywoławczej, na skutek której ta specjalna grupa miałaby obowiązek ujawnić się wobec władzy. Inaczej nie wiadomo poco należy zawiadamiać wszystkie strony, skoro uczestniczyć w dalszym postępowaniu ma tylko pewna ich grupa.

Otóż, jeśli przyjąć, że art. 91 jest wprost dalszym ciągiem art. 89 (art. 90 jest tu wstawką dotyczącą zupełnie innej materii), nasuwa się możliwy do logicznej obrony wniosek, że strona zawiadomiona o odwołaniu ma zgłosić do władzy żądanie wyznaczenia jej terminu, uzasadniając, że odwołanie to może wpłynąć na rozstrzygnięcie w stosunku do niej. Przy takim ujęciu art. 91, 89 i 14 post. adm. ściśle by z sobą harmonizowały, a procedura doznałaby uproszczenia z korzyścią dla sprawy. Słabą stroną tej interpretacji jest możność tak szybkiego wydania decyzji odwoławczej, że wnioski strony okazałyby się spóźnione, w praktyce jednak administracyjnej zarzut ten miałby charakter teoretyczny. Tym bardziej, że można by zobowiązać władzę a quo — o ile sprawa jest dla władzy szczególnie pilna — do niezwłocznego dokonania omawianych zawiadomień, t. j. jeszcze przed upływem terminu odwoławczego i przed przesłaniem sprawy wyższej instancji. W ten

sposób strony uzyskałyby kilka dni czasu, wystarczających dla zgłoszenia władzy odwoławczej stosownych wniosków.

Co się tyczy innych procedur administracyjnych doby powojennej, to zarówno ustawa austriacka (§ 65) jak i jugosłowiańska (§ 121) oraz czechosłowacka (§ 78 i nast.) przyjmują system zawiadamiania innych stron o wniesionym odwołaniu przez władzę a quo na wzór naszej procedury cywilnej z zakreśleniem tym stronom odrazu stosownego terminu (nie dłuższego od 14—15 dni) do wypowiedzenia się co do odwołania. Natomiast instancja odwoławcza żadnych tego rodzaju czynności nie dokonywa.

Wreszcie, jeśli sięgniemy do postanowień k. p. c., to widzimy tam następującą konstrukcję analogicznych przepisów. Według art. 396, 397 i 398 instancja a quo zarządza doręczenie skargi apelacyjnej — stronie przeciwnej, po czym w ciągu 2 tygodni od tego doręczenia strona ta może wnieść odpowiedź na skargę. Po upływie tego terminu sąd I instancji przedstawia akta sprawy sądowi apelacyjnemu, który ze swej strony nie wyznacza już żadnych terminów i przystępuje wprost do rozpatrzenia sprawy.

Z porównania procedury cywilnej i innych procedur administracyjnych z naszą procedurą widzimy, że zawierają one w odnośnej materii przepisy krótsze i prostsze, niżli nasze postępowanie, a odmienny system przyjęty przez naszą praktykę, oparty na art. 91, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w materiale porównawczym.

Poza tym nie są mi znane okoliczności faktyczne, któreby uzasadniały potrzebę odmiennego regulowania omawianej kwestii proceduralnej na naszym terenie.

Należałoby zatem uznać, że redakcja omawianych przez nas przepisów, odrębna od zasad innych procedur administracyjnych i kodeksu postępowania cywilnego, nie jest trafna i wymaga stosownej zmiany. Zmiana ta powinnaby polegać mutatis mutandis na przyjęciu zasad proceduralnych sformułowanych w naszym k. p. c.

C. d. n.

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

Przemoc lub groźba względem świadka (art. 149 k. k.).

Sankcja z art. 149 k. k. ma zastosowanie także wtedy, gdy zamach został skierowany przeciw osobie, która będzie dopiero wezwana przez władzę w charakterze świadka. Charakter świadka przydaje pewnej osobie już sama okoliczność, streszczająca się w spostrzeżeniu przez nią pewnego faktu, a nie dopiero zawezwanie tej osoby przez władzę do złożenia świadectwa (20. III. 36 r. Nr 1K. 18/36.

Istota przestępstwa z art. 241 k. k.

Art. 241 k. k. przewiduje karę dla tego, kto, biorąc udział w bójce lub w pobiciu człowieka, używa broni, noża lub innego niebezpiecznego narzędzia.

Sąd Najwyższy orzekł (orzeczeniem z 9.XI.36 nr 974/36), że do istoty czynu z art. 241 k. k. wystarcza samo ustalenie wywołania zawinionego stanu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego przez uczestniczenie sprawcy uzbrojonego w niebezpieczne narzędzie w bójce lub pobiciu człowieka.

Brak cech hańbiących w pomówieniu o zmianie zawodu (art. 255 k. k.).

Oświadczenie, iż adwokat zmienia swój zawód na zawód kupiecki samo w sobie nie posiada cech, mogących adwokata poniżyć w opinii publicznej, ze względu na równowartość każdego zawodu, uprawianego w wyniku potrzeb zbiorowego życia społeczności polskiej (26 IV 37 nr 3 K. 151/37).

Istota przestępstwa z art. 18 pr. o wykr.

Karalnym z art. 18 pr. o wykr. jest wszelkie demonstracyjne okazanie niechęci lub lekceważenia dla Państwa Polskiego lub instytucyj państwowych w miejscu publicznym, niezależnie od tego, czy czyn, w którym niechęć lub lekceważenie okazano, sam przez się stanowił naruszenie jakichkolwiek obowiązków, płynących z innych ustaw czy rozporządzeń (16 XI 36 nr 2 K. 1232/36).

Istota czynu § 2 art. 39 prawa o wykr.

§ 2 art. 39 prawa o wykrocz., jako przepis blankietowy, wymaga powołania konkretnych przepisów, dotyczących zapobiegania pożarom, które sprawca przekroczył (3 XI N. 3 K. 1328/36).

St. Czerwiński

ORZECZNICTWO NAJW. TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

Koncesje przemysłowe—obowiązek faktycznego uzasadnienia odmownej decyzji—ważny interes państwowy.

Władza, orzekająca o koncesji przemysłowej, jest tylko wówczas zwolniona od obowiązku podania faktycznego uzasadnienia odmownego rozstrzygnięcia, jeżeli przeciw temu przemawia wzgląd na bezpieczeństwo Państwa lub wzgląd na interes publiczny o charakterze interesu państwowego.

Uchylając decyzję odmawiającą bez faktycznego uzasadnienia udzielenia koncesji na przedsiębiorstwo instalacji elektrycznej, N. T. A. wyszedł z założenia, że zarówno przepis art. 8 prawa przemysłowego (Dz. U. 1927 poz. 468), wyliczający rodzaje przemysłu wymagające koncesji, jak i przepisy art. 9—11, dotyczące warunków udzielenia koncesji, stanowią ograniczenie zasady ogólnej, wyrażonej w art. 3, że prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu.

Ze względu na taki charakter powołanych przepisów nie dopuszczają one wykładni rozszerzającej.

Już wobec tego postanowienie art. 10, że z uwagi na interes publiczny lub bezpieczeństwo Państwa można odmówić udzielenia koncesji, nie może być traktowane jako pozostawiające swobodnemu uznaniu władzy przemysłowej rozstrzygnięcie podania o koncesję. Przeciwnie, skoro to postanowienie wskazuje na możliwość odmowy tylko w pewnych przypadkach, to tym samym wskazuje ono, że odmowę traktować należy jako wyjątek od zasady wolności prowadzenia przemysłu w ogóle, a więc i przemysłu koncesjonowanego. Zasada ta znajduje wyraźne potwierdzenie także w art. 11, w myśl którego władza przemysłowa ma obowiązek udzielenia koncesji, jeżeli nie zachodzą między innymi przeszkody, uzasadniające zastosowanie art. 10.

W tych warunkach nie znajduje oparcia nawet w tym ostatnim artykule zapatrywanie, że decyzja w przedmiocie udzielenia, czy odmowy koncesji pozostawiona jest całkowicie swobodnej ocenie władzy przemysłowej, a więc nie zachodzi pierwszy z dwu przypadków, przewidzianych w art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym.

Wobec powyższego po myśli tego artykułu władza przemysłowa nie ma obowiązku przytoczenia faktycznego uzasadnienia odmownego rozstrzygnięcia podania o koncesję jedynie wówczas, kiedy przemawia przeciw temu uzasadnieniu ważny interes państwowy, a więc tylko wówczas, gdy na podstawie art 10 prawa przemysłowego koncesji odmawia się z uwagi na bezpieczeństwo Państwa lub też z uwagi na interes publiczny o charakterze ważnego interesu państwowego w ścisłym znaczeniu tego pojęcia.

Natomiast w konkretnym wypadku, jak to wynika z odpowiedzi na skargę, pozwana władza miała na uwadze interes publiczny w utrzymaniu w dotychczasowym zakresie kontroli przez stronę skarżącą nad wykonaniem instalacji elektrycznych, przyłączonych do sieci skarżącego towarzystwa, gdyż—zdaniem pozwanej władzy—wykonywanie instalacji przez skarżące towarzystwo we własnym zakresie osłabi czynnik kontroli i nadto w warunkach lokalnych może powodować uprzywilejowanie, a nawet zmonopolizowanie wykonywania tych instalacji w rękach skarżącego towarzystwa, i obniżenie stanu zatrudnienia w istniejących dotąd firmach instalacyjnych. Momenty te nie dają podstawy do twierdzenia, by przeciw ich przytoczeniu w zaskarżonym orzeczeniu przemawiał ważny interes państwowy, a wobec tego w myśl art. 75 prawa o postęp. adm. pozwana władza nie była zwolniona od obowiązku faktycznego uzasadnienia swego odmownego rozstrzygnięcia.

Powołanie się w tym względzie w odpowiedzi na skargę na wyrok N. T. A. z 19 IV 1933 l rej. 2560/31, wobec odmiennego stanu faktycznego N. T. A. uznał za bezprzedmiotowe. Z tych względów w odmowie faktycznego uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia odmawiającego udzielenia koncesji N. T. A. dopatrzył się obrazy przepisu art. 75 postęp. adm. (Wyrok z 22 V 1936 I. rej. 4880/34).

Charakter orzeczeń i tok instancji w dziedzinie ubezpieczeń społecznych.

Na podstawie art. 86 rozporządzenia Prezydenta R. P. o postęp. administracyjnym z 22 III 1928 Dz. U. poz. 341, urząd wojewódzki nie jest uprawniony do uznania za ostateczną swej decyzji, oddalającej od orzeczenia zakładu ubezpieczeń pracowników umysłowych jako spóźnione.

Uchylając orzeczenie urzędu wojewódzkiego, którym ten, oddalając odwołanie przeciwko orzeczeniu zakładu ubezpieczeń pracowników umysłowych jako spóźnione, powołał się na art. 86 postęp. adm. i uznał to swoje orzeczenie za ostateczne, N. T. A wyraził zapatrywanie, że przepis art. 86 post. adm., jako przepis prawa formalnego, powinien być w myśl ogólnych zasad wykładni tłumaczony ściśle. Skutkiem tego, jeśli pod pojęcie odwołania, o którym mowa w tym przepisie, nie podpadają odwołania od decyzji zakładu u. p. u., to nie mógłby on mieć do nich zastosowania nawet w razie, gdyby względy celowości przemawiały za innym rozwiązaniem. A właśnie z art. 1 i 116 postęp. adm. wynika, że postanowienia jego nie dotyczą postępowania przed zakładami u. p. u, a w następstwie tego, że decyzje tych zakładów jako też odwołania od nich nie są decyzjami lub odwołaniami w rozumieniu rozp. o post. adm. (Wyrok z 25 VI 1936 I. rej. 2758/34).

W. Czapiński.

KRONIKA

ADMINISTRACJA

Zbiórki i dodatkowe opłaty od stron w urzędach administracji ogólnej. P. minister spraw wewnętrznych w powyższej sprawie wydał okólnik nr 40 z dn. 10 b. m. następującej treści: Zostało stwierdzone w szeregu urzędów wojewódzkich i starostw, że urzędnicy tych urzędów przy sposobności spełniania czynności urzędowych pobierają od stron specjalne datki na cele społeczne i humanitarne, a nawet uzależniają wykonanie czynności urzędowej od przedstawienia dowodu uiszczenia opłaty na powyższy cel, mimo iż okólnikiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 14 z dnia 29 stycznia 1930 r. (Zb. Zarz. Min. Spraw Wewn. str. 146) pobieranie jakichkolwiek opłat dodatkowych, nie opartych na obowiązujących przepisach, zostało wyraźnie zakazane. Opłaty takie pobierane są w dalszym ciągu i w coraz szerszym zakresie.

W niektórych urzędach petenci, którzy wnieśli podania o udzielenie lub przedłużenie im pewnych pozwoleń, wzywani są oficjalnie do uiszczania dodatkowych opłat pod rygorem niezałatwienia podania lub też załatwienia odmownego. W wypadkach pewnych formalnych uchybień w podaniach pobierane są takie datki pod formą „dobrowolnej kary".

Niezależnie od pobierania takich datków w gotówce praktykowane jest na szeroką skalę sprzedawanie znaczków na różne cele społeczne i humanitarne lub też ustawianie puszek na takie cele na biurkach referentów, przy czym przymusza się strony do wykupywania znaczków lub wrzucania datków do puszek. Są wypadki, że urzędnicy likwidujący pewne należności potrącają takie dodatkowe opłaty z tych należności przy wypłacie.

Zauważono również, że wystawia się puszki względnie sprzedaje się znaczki na jeden i ten sam cel u kilku, a czasami nawet u wszystkich referentów w danym urzędzie równocześnie.

Dalsza niewłaściwość polega na tym, że nie ma żadnej istotnej kontroli ze strony kierowników urzędów nad tą całą akcją zbiórkową, a niektórzy urzędnicy zebrane pieniądze lub przeznaczone do sprzedaży znaczki przechowują w biurkach bez należytego zabezpieczenia.

Ponieważ tego rodzaju postępowanie nie tylko pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, ale i podrywa powagę urzędów, gdyż utrwala w szerokich kołach interesantów przekonanie, że przyśpie-

szenie załatwienia podania lub uzyskanie przychylnej decyzji można uzyskać przez złożenie osobnego datku, nie mówiąc już o tym, że może narażać urzędników na krzywdzące podejrzenia jakoby też z takiej akcji zbiórkowej wyciągali jakieś dla siebie korzyści, przeto zarządzam, co następuje:

1) Zakazuje się urzędnikom administracji ogólnej pobierania od interesantów w związku z wykonywaniem czynności urzędowych jakichkolwiek opłat nie opartych na obowiązujących przepisach, w szczególności przyjmowania jakichkolwiek datków bezpośrednio w gotówce, czy w drodze zakupna znaczków lub do puszek.

2) Okólnik niniejszy należy podać do powszechnej wiadomości przez umieszczenie go w widocznym miejscu w poczekalniach i pokojach przyjęć urzędów wojewódzkich i starostw.

3) Okólnik niniejszy uchyla okólnik nr 14 z dnia 29 stycznia 1930 r.

W sprawie wydawania pozwoleń na broń myśliwską w celu tępienia szczura piżmowego. Min. Rol. i Ref. Roln. powierzyło Zw. Organizacyj Rybackich R. P. w Warszawie, ul. Kopernika 30, opracowanie planu i metod walki ze szczurem piżmowym. Związek ten uznał, że najbardziej radykalnym sposobem tępienia wspomnianego szkodnika jest zabijanie go przy użyciu broni palnej (dubeltówki).

W zwiazku z tym Min. Spr. Wewnętrznych w porozumieniu z Min. Rol. i Ref. Roln. okólnikiem nr 39 z 6 VII 1937 r. zezwoliło władzom administracji ogólnej na wydawanie pozwoleń na broń myśliwską w celu tępienia szczura piżmowego bez potrzeby równoczesnego ubiegania się przez petentów o wydanie karty łowieckiej.

Pozwolenie na broń myśliwską dla celu wyżej wskazanego może być wydane jedynie osobom, które posiadają ogólne warunki uzasadniające udzielenie im pozwolenia na posiadanie i noszenie broni palnej oraz co do których nie zachodzi żadna obawa, że broni myśliwskiej użyją w celach łowieckich.

Tydzień Szkoły Powszechnej. Na prośbę Zarządu Głównego Towarzystwa Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych, Min. Spr. Wewnętrznych przedłużyło ustalony w piśmie z dnia 13 V r. b. Nr AP. 2-42 termin Tygodnia Szkoły Powszechnej o następne dwa dni i poleciło zarezerwować począwszy od roku bieżącego dni od 2 do 10 października włącznie, dla tego obchodu i zbiórki.

SAMORZĄD.

Instrukcja w sprawie techniki wymiaru i poboru świadczeń w naturze. W załączniku do okólnika nr 53 z 1936 r. w sprawie świadczeń w naturze (Dz. Urz. Min. Spraw Wewn. nr 18, poz. 126) został szczegółowo omówiony sposób wymiaru i poboru świadczeń w naturze. Nawiązując do tego okólnika i do zawartego w nim zalecenia, aby rozszerzony

zakres stosowania świadczeń w naturze nie powodował zwiększenia wydatków na administrację ogólną w gminach, Min. Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Min. Rol. i Ref. Rol. oraz Komunikacji udzieliło w załączonej do okólnika instrukcji, z dnia 28 VI nr 38 (nr SG. 2-1/12) dalszych wskazówek co do techniki wymiaru i poboru świadczeń w naturze.

Praktyka dotychczasowa w zakresie świadczeń drogowych i melioracyjnych w naturze, wymierzanych przed wydaniem ustawy o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne, Dz. U. poz. 204 z 1935 r. stworzyła wprawdzie pewne formy techniczne w wymiarze i poborze tych świadczeń, z braku jednak szczegółowych przepisów zasady wymiaru i poboru świadczeń były tworzone w statutach lokalnych, stąd dotychczasową technikę wymiaru i poboru świadczeń w naturze cechuje ogromna różnorodność, utrudniająca należyty wymiar i pobór, a następnie kontrolę wykonanych świadczeń.

Wobec szczegółowych i jednolitych przepisów prawnych, zawartych w ustawie o świadczeniach w naturze i w rozporządzeniu wykonawczym, regulujących między innymi również sposób wymiaru i poboru świadczeń w naturze, Min. Spr. Wewnętrznych uznało za możliwe i wskazane wprowadzenie także jednolitych form technicznych, któreby usprawniały wykonywanie czynności wymiaru i poboru świadczeń przez zarządy gmin. Poważnym ułatwieniem w wypełnieniu tych czynności są należycie opracowane druki.

Od należycie opracowanych druków instrukcja wymaga, by: 1) odpowiadały wymaganiom przepisów prawnych, odnoszących się do świadczeń w naturze, 2) usprawniały pracę przy wymiarze i poborze świadczeń; 3) zapewniały kontrolę odrobionych świadczeń, 4) były łatwe w stosowaniu. Tym wymaganiom odpowiadają druki, szczegółowo omówione w instrukcji. Dzielą się one na: 1) druki, związane z obliczeniem zapotrzebowań na świadczenia, 2) druki, związane z wymiarem świadczeń, 3) druki, związane z poborem (wykonaniem) świadczeń. Do pierwszej grupy druków należą: kosztorys i preliminarz budżetowy robót, do drugiej: plan świadczeń w naturze na obszarze gminy, księga wymiaru i wykonania świadczeń w naturze, orzeczenie o wymiarze świadczeń; trzecia grupa obejmuje zapotrzebowanie na świadczenia, wykaz dostarczonych na dany dzień świadczeń, dziennik kontroli i dziennik budowy (na robotach melioracyjnych), pokwitowanie z dostarczonych świadczeń, raport dzienny z wykonanych robót i sprawozdania okresowe z wykonanych robót.

Przy każdym z druków, których przewiduje się 13 wzorów, instrukcja omawia ich układ i podaje zarazem uzasadnienie układu oraz wskazuje, jakie organa prowadzą poszczególne druki.

Odszkodowanie dla przełożonych gmin i pracowników samorządowych za niewykorzystane urlopy. Doszło do wiadomości M. S. Wewn., że na obszarze jednego z województw rada gminna uchwaliła wypłatę zarówno wójtowi jak i pracownikom Zarządu gminnego pewnych kwot tytułem remuneracji. Po bliższym zbadaniu tej sprawy okazało się, że w stosunku do wójta wspomniana wyżej wypłata nastąpiła w wysokości

2-miesięcznych poborów i miała charakter odszkodowania za niewykorzystane przez wójta urlopy wypoczynkowe.

Odnośną uchwałę rady gminnej zatwierdził wydział powiatowy.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pismem SS. 56/447/4 orzekło w związku z tym, że uchwały zarówno rady gminnej jak i wydziału powiatowego w omawianej sprawie nie mają uzasadnienia prawnego.

Jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dn. 13 III 1934 sygn. akt C. I. 177/33, przepisy zawarte w § 22 rozp. wyk. z dn. 11 VI 1923 (Dz. U. poz. 464) do ustawy z dn. 16 V 1922 r. o urlopach pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu (Dz. U. poz. 334) nie mają zastosowania do sekretarzy gminnych jak w ogóle do pracowników zatrudnionych w urzędach gmin miejskich i wiejskich.

Wspomniane przepisy rozporządzenia z dn. 11 VI 1923 r. nie mają tym bardziej zastosowania do przełożonych gmin, gdyż ich uprawnienia w omawianej kwestii mogłyby być z uwagi na ich charakter stosunku służby samorządowej jedynie uzasadnione względami na analogię do uprawnień pracowników gmin. Skoro więc pracownicy ci nie mają prawa dochodzić wynagrodzenia za urlopy niewykorzystane, nie można prawa takiego przyznawać przełożonym gmin, dla braku jakichkolwiek podstaw prawnych.

Min. Spr. Wewnętrznych poleciło wobec tego wydanie dalszych zarządzeń w celu zaniechania w samorządzie wypłat za niewykorzystane urlopy, jeżeli zwyczaj ten jest praktykowany.

Opłaty na rzecz Pol. Czerw. Krzyża. W uwzględnieniu odwołania właściciela kinematografu jeden z urzędów wojewódzkich uchylił sposób wymiaru opłat na rzecz Pol. Czerw. Krzyża, według którego opłaty te były wymierzane i pobierane od ceny wstępu, jaka przypada właścicielowi przedsiębiorstwa łącznie z podatkiem miejskim. Przeciwko tej decyzji Zarząd Główny P. C. K. wniósł zażalenie do Min. Spr. Wewnętrznych, które w trybie nadzoru uchyliło decyzję urzędu wojewódzkiego jako wadliwą i sprzeczną z przepisem prawnym oraz utrzymało w mocy dotychczas stosowany tryb wymiaru i poboru przedmiotowych opłat.

W myśl § 3 rozporządzenia Min. Spr. Wewn. z 4 V 1932 (Dz. U. poz. 422) opłaty na rzecz P. C. K. uiszczają osoby, nabywające bilety wejścia, właściciele zaś odnośnych przedsiębiorstw widowiskowych są wyłącznie inkasentami, wskutek czego nie przysługuje im środek odwołania dopuszczony dla płatników opłaty § 5 cyt. rozporządzenia w połączeniu z art. 48 ustawy o tymcz. ureg. fin. kom. W tym stanie rzeczy decyzja urzędu wojewódzkiego została uznana za wadliwą.

Według § 2 cyt. rozporządzenia opłatę na rzecz P. C. K. pobiera się w postaci dodatku do ceny wykupionego biletu wstępu, przy czym za cenę biletu, która tworzy podstawę wymiaru opłaty, uznaje się kwotę, uiszczoną przez nabywcę biletu. Ponieważ w tej kwocie mieści się również podatek miejski, a cyt. przepis nie dopuszcza do żadnych wyłączeń, należy przyjąć, że opłatę uiszcza się od kwoty, przypadającej łącznie miastu z tytułu podatku widowiskowego oraz właścicielowi. W tym stanie rzeczy decyzja urzędu wojewódzkiego została uznana za

niezgodną z przepisami, dotyczącymi wymiaru i poboru opłat na rzecz P. C. K., zawartymi w cyt. rozporządzeniu z 4 V 1932 r.

Zamknięcie kursu dla sekretarzy gminnych i sekretarzy zarządów miejskich mniejszych miast. W dniu 25 czerwca b. r. odbyło się w Instytucie Komunalnym w Warszawie zamknięcie pierwszego 5-miesięcznego kursu dla sekretarzy gminnych i dla sekretarzy zarządów miejskich mniejszych miast niewydzielonych. W lokalu Instytutu zebrali się członkowie Rady i Zarządu Instytutu oraz absolwenci kursu. Min. Spr. Wewnętrznych reprezentowali pp.: dyrektor Departamentu samorządu W. Żbikowski oraz stały delegat Min. Spraw Wewn. przy Instytucie — naczelnik St. Podwiński.

Jak ze sprawozdania dyrektora Instytutu wynika, kurs ukończyło 47 słuchaczów, z czego 21 z wynikiem dobrym, 20 z wynikiem dostatecznym, 6 z zastrzeżeniem złożenia dodatkowych egzaminów. Program kursu obejmował 29 przedmiotów, 474 godzin wykładowych, uzupełnionych dodatkowymi prelekcjami i wycieczkami, między którymi wycieczka do Gdyni.

Prowadzenie kursów dla pracowników administracji gminnej nie wyczerpuje działalności instytutu. Idąc po linii swoich statutowych założeń Instytut podjął już „inną działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk komunalnych", jak powiada statut Instytutu. Rozpoczęto cykl odczytów na tematy samorządowe, poczyniono przygotowania do gromadzenia materiałów opisowych o gromadzie wiejskiej, jako podstawy do badań na ten temat. Dyrektor Instytutu wspomniał wreszcie o propozycjach przejścia od centralnych instytucji samorządowych pewnych prac, wchodzących w zakres t. zw. naukowej działalności, jako o objawie rosnącego zaufania do Instytutu pośród jego członków.

Prezes Instytutu, p. Jan Strzelecki, mówił o pracy Instytutu, jako wyniku zgodnej współpracy wszystkich jego członków — centralnych instytucji samorządowych i związków zawodowych — przy zawsze życzliwym ustosunkowaniu i poparciu ze strony Min. Spr, Wewnętrznych. Zwracając się do absolwentów kursu prezes Instytutu zwrócił uwagę, że ukończenie kursu powinni traktować tylko jako fragment nieustannej pracy nad sobą. Przestrzegł wreszcie wracających do swoich warsztatów pracy, ażeby pamiętali, że są samorządowcami, i żeby w pracy starali się realizować ideę samorządu i nie stali się kastą biurokratów.

Następnie przemawiał p. dyrektor Żbikowski, który mówił o wadze i znaczeniu, jakie przywiązuje Ministerstwo do prac nad szkoleniem pracowników samorządowych, zapewnił o życzliwym poparciu prac Instytutu, życzył owocnych wyników działalności Instytutowi i powodzenia w dalszej pracy społecznej i samorządowej absolwentom kursu.

W końcu przemawiał jeden z absolwentów kursu, który imieniem kolegów dziękował władzom Instytutu za poniesione trudy, dzięki którym czas spędzony na kursie był w pełni wykorzystany, a Związkowi Pracowników Samorz. Teryt. za pomoc mieszkaniową dla uczestników kursu. Zakończył przemówienie stwierdzeniem silnej woli pracy nad ugruntowaniem potęgi Państwa.

*

Najbliższy 5-miesięczny kurs dla sekretarzy gminnych i dla sekretarzy zarządów miejskich mniejszych miast niewydzielonych, zorganizowany przez Instytut Komunalny w Warszawie, rozpocznie się dnia 4 października b. r. Sekretariat Instytutu przyjmuje podania od dnia 15 sierpnia do dnia 15 września b. r. Warunki przyjęcia na kurs nie uległy zmianie w stosunku do warunków podanych w okólniku Min. Spr. Wewnętrznych nr 94 z 30 XII 1936 r.

POLICJA

Otwarcie 10-ciomiesięcznego kursu oficerskiego. Po dłuższej przerwie, w dniu 3 b. m. w Szkole oficerów w Warszawie został otwarty przez p. komendanta głównego gen. Zamorskiego 10-ciomiesięczny kurs kandydatów na oficerów policji.

Na kurs zostało powołanych 44 starszych przodowników i przodowników z cenzusem, w tym 5-ciu z policji województwa śląskiego.

Zakończenie I turnusu XIII kursu w Szkole Szeregowych w Mostach Wielkich. Dnia 12 czerwca r. b. w obecności p. komendanta głównego gen. Zamorskiego, odbyło się w Szkole Szeregowych w Mostach Wielkich uroczyste zakończenie I turnusu XIII kursu kandydatów kontraktowych. Kurs ukończyło 249 uczniów, z tego z wynikiem bardzo dobrym — 8, dobrym — 166, dostatecznym — 75.

Nabycie i utrata prawa do uposażenia. Rozkazem nr 727 pkt III komendant główny P. P. podał do wiadomości i stosowania zarządzenie Ministerstwa Skarbu nr D. III 2303/3/36 z dn. 24.II.1937 r. w sprawie dat nabycia lub utraty prawa do uposażenia zasadniczego oraz dodatku służbowego.

Jednocześnie uchylona została część zdania ust. 3 pkt. V RKG. nr 646, zaczynającą się od słów — „z dniem pierwszym najbliższego miesiąca . . . . ." do końca ustępu.

Popieranie oskarżenia w sądach grodzkich przez policję. Dla częściowego odciążenia policji od absorbujących ją bardzo czynności popierania oskarżenia w sądach grodzkich (art. 58 § 1 lit. a k. p. k.) komendant główny P. P. w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości zarządził rozkazem nr 727 pkt I, co następuje:

Komendanci (kierownicy) jednostek (urzędów) policyjnych, wyszczególnionych w § 99 i 100 regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich w sprawach karnych (Dz. U. R. P. nr 110, poz. 909 z 1932 r.), otrzymawszy zawiadomienie sądu grodzkiego o mającej się odbyć przed sądem grodzkim rozprawie, wyznaczają na dany dzień (godzinę) odpowiednio uzdolnionego i dobrze wyszkolonego szeregowego, o ile możności w stopniu przodownika lub st. przodownika (w wyjątkowo ważnych sprawach — oficera) do popierania oskarżenia na rozprawie tylko w następujących przypadkach:

a) gdy na podstawie § 113 regulaminu urzędowania prokuratur sądów apelacyjnych i okręgowych (Dz. U. R. P. nr 55, poz. 357 z 1935 r.)

popieranie oskarżenia na rozprawie w sądzie grodzkim przez policję, zleci prokurator,

b) z inicjatywy policji, gdy wymaga tego interes służby bezpieczeństwa, zwłaszcza gdy chodzi o popieranie oskarżenia w przypadkach zniewagi policjanta w służbie, czynnego oporu, stawianego policjantowi lub osobie przybranej do pomocy w czasie pełnienia obowiązków służbowych, czynnej napaści na policjanta lub osobę, przybraną do pomocy podczas lub z powodu pełnienia obowiązków służbowych i t. p., jak również wówczas, gdy oskarżonym jest osoba dla policji uciążliwa (np. recydywista, przestępca nałogowy lub zawodowy i t. d.) o ile sam prokurator nie obejmie oskarżenia (art. 57 i 58, § 2 K. P. K.),

c) poza tym z inicjatywy policji w innych przypadkach tylko wówczas, gdy potrzeby służby bezpieczeństwa nie staną temu na przeszkodzie.

W związku z powyższym, uchylono ustęp ostatni p. VI i ustęp pierwszy p. X RKG. nr 444.

Z M. ST. WARSZAWY

Rozwój dróg publicznych na terenie m. Warszawy w r. 1936. W r. 1936 roboty brukarskie wykonywano na około 200 ulicach Warszawy. Zgodnie z ogólnymi wytycznymi miejskiej polityki gospodarczej główną uwagę zwrócono na pracę na peryferiach. Największe wysiłki skierowano na budowę arterii wypadowych: Radzymińskiej, Puławskiej, Wolskiej i Marymonckiej. Poza robotami na arteriach wylotowych, jedną z najdonioślejszych pod względem usprawnienia komunikacji robót było wykonanie odcinka wielkiej arterii Alei Niepodległości przez pole Mokotowskie oraz budowa drogi na wybrzeżu Gdańskim od mostu Kierbedzia do Żoliborza.

Przed 3 laty było w Warszawie 300 km ulic, z czego 30% niezabrukowanych, obecnie jest ok. 800 km ulic, z czego niezabrukowanych 25%. W szczególności wykonano chodników w r. 1933/34 — 10.270 m. kw. ulepszonych, 21.764 nieulepszonych. W r. 1934/35 — 14.143 i 57.431, w r. 1835/36 — 55.376 i 70.705, w r. 1936/37 — 10.000 i 85.000. Bruków wykonano w r. 1933 — 53.742 ulepszonych, 48.033 nieulepszonych, w r. 1934/35 — 67.114 i 147.720, w r. 1935/36 — 163.172 i 62.461, w r. 1936/37 — 123.000 i 150.000.

Tramwaje i autobusy miejskie w Warszawie. W związku z rozwojem osiedli na krańcach m. Warszawy, zasadniczo zmienił się charakter komunikacji miejskiej, która ze środka ułatwiającego śródmiejski obrót ludności (krótkie przejazdy i częsta wymiana pasażerów), przekształca się w komunikację dowozową. Zwiększa się więc długość przejazdu pasażera, powodując tym samym zwiększenie napełnienia, bez ekwiwalentu w dochodach. Liczba osób przewożonych z przedmieść do śródmieścia i z powrotem przekracza 61% ogółu pasażerów. Średnie napełnienie wozów wynosiło w r. 1934 — 48%, w r. 1936 — 53%. W r. 1925 śred-

ni przejazd pasażera wyniósł 3.1 km, w r. 1934 — 34 km. Liczba pasażerów wynosiła w I półroczu 1933/34 — 86.812.300, w I półroczu 1934/35 — 84.602.6000, w I półroczu 1935/36 — 93.417.800, w I półroczu 1936/37 — 99.552.800.

Liczba przejazdów w autobusach wykazywała do r. 1935 tendencję zniżkową, obecnie — po redukcji taryfy z dn. 1 VIII 1935 — wyraźny wzrost. Autobusy uruchomiły nowe linie, równoległe do tramwajowych (np. linia H) i dojazdowe (w dzielnicach Zdobyczy Robotniczej, Targówka, Czerniakowa, Saskiej Kępy, Rakowca i t. p.). Liczba pasażerów autobusów wynosiła w I półroczu 1933/34 — 9.087.400 osób, w I półroczu 1934/35 — 9.245 100, w I półroczu 1935/36 — 8.810.400, w I półroczu 1936/37 — 9.037.800 osób.

W trzechleciu 1934/35 — 1936/37 długość torów tramwajowych wzrosła o 17 km.

Ilość wozów tramwaj. wynosiła w r. 1933/34 — 663, w r. 1934/35— 660, w r. 1936 — 685. Ilość autobusów: w r. 1933/34 — 40, w r. 1934/35 — 45, a w r. 1936 — 57. Dnia 15 II 1937 kupiono ponadto 12 wozów tramwajowych doczepnych, a dnia 15 III 1937 — 10 wozów silnikowych, 6 autobusów typu „Zawrat", 4 autobusy typu „Polski Fiat", 1 podwozie i 4 autobusy zagran. różnych typów.

Zieleń miejska w Warszawie. Na 1 mieszkańca przypadało w Warszawie dnia 1 I 1935 2.76 m kw. miejskiej zieleni parkowej (w Łodzi 4.2 m kw., w Krakowie 5.2 m kw., we Lwowie 5.5 m kw., w Londynie 5.5 m kw., w Berlinie 20 m kw., w Pradze Czeskiej 40 m kw.). Ostatnio ilość zieleni miejskiej w Warszawie zwiększyła się. W r. 1935/36 było w Warszawie 458 9 ha ogrodów, parków i zieleńców, a w r. 1936/37 już 486.9 ha. Warszawa posiada obecnie 9 parków i ogrodów spacerowych, 144 skwery i 3517 pasów zieleni, szkółki i zakład hodowli roślin, dwa parki leśne. Na jednego mieszkańca przypada obecnie 3.8 m kw. zieleni publicznej. Liczba koszów kwiatowych na latarniach i słupach tramwajowych wynosi 190. Do dekoracji koszów zużyto ok. 500 sztuk roślin. Z miejskiego zakładu hodowlanego wydano 24.000 sztuk roślin kwitnących do przybrania skrzynek balkonowych i okien w szkołach i gimnazjach miejskich, w halach targowych i gmachach miejskich.

Z WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO.

Posiedzenie Rady Wojewódzkiej w Łodzi. Dnia 25 maja 1937 odbyło się w Łodzi, pod przewodnictwem wojewody A. Hauke-Nowaka, posiedzenie Rady Wojewódzkiej, przy obecności 14 członków Rady, oraz przedstawicieli władz niezespolonych, samorządu gospodarczego, Banku Gospodarstwa Krajowego i Banku Polskiego, wicewojewody Łódzkiego, naczelników wydziałów w Urz. Wojewódzkim i woj. inspektora zw. samorządowych.

Posiedzenie zagaił przemówieniem p. wicewojewoda, a następnie nacz. inż. Jellinek wygłosił referat o działalności związków samorz. teryt. w r. 1935/36, nacz. inż. J. Bajkiewicz złożył sprawozdanie z działalności

administracji komunikacyjno-budowlanej w tym okresie, nacz. J. Orłowski — z działalności administracji rolnictwa i reform rolnych, inż. E. Kuźniak — o sprawach wodno-melioracyjnych oraz nacz. dr Solak — z administracji zdrowia publicznego. Następnie rozwinęła się dyskusja, w której poruszono m. in. sprawę zmiany granic województwa (przejście kilku powiatów do woj. poznańskiego), sytuacji miast, kolejek wąskotorowych, przejazdów kolejowych, deficytów w gospodarce związków samorządowych, budowy i konserwacji dróg, popierania rolnictwa, sprzedaży mleka, ośrodków zdrowia, budowy szkół powszechnych, bezpieczeństwa publicznego (ochrony przed kradzieżami i rabunkami na wsi), wstrzymania obniżki wydatków na zwalczanie chorób, uposażeń pracowniczych, autobusów z Pabianic do Łodzi, kredytów na budowę, budowy kolei Dąbie—Łęczyca. Po przerwie południowej p. W. Nowicki wygłosił sprawozdanie z działalności Wydziału Wojewódzkiego. Następnie uchwalono przekazać z Funduszu „Fundacja Żywego Pomnika Dziesięciolecia Niepodległości Państwa Polskiego" kwoty 10.000 zł na utworzenie wiejskiego uniwersytetu ludowego w Bryskach (pow. Łęczyca). Uchwalono także zaakceptować opinię Wydziału Wojewódzkiego w sprawie obwałowania lewego brzegu Warty w powiecie kolskim, oraz prawego brzegu rzeki Prosny w powiecie konińskim. Zaopiniowano przychylnie projekt rozporządzenia wojewody o obwałowaniu Warty od Koła do Kozubowa, oraz lewego brzegu Warty w Sieradzu i rzeki Żegliny. Wybrano członka Rady P. Z. U. W.

Rada Wojew. uchwaliła wysłać depesze hołdownicze do P. Prezydenta R. P., Gen. Inspektora Sił Zbrojnych i Prezesa Rady Ministrów.

Z WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO.

Posiedzenie Rady Wojewódzkiej w Krakowie. Dnia 11 VI r. b. odbyło się w Krakowie posiedzenie Rady Wojewódzkiej pod przewodnictwem woj. Gnoińskiego. W posiedzeniu tym wzięło udział 14 członków Rady Wojewódzkiej, posłowie ziemi krakowskiej, przedstawiciele władz niezespolonych, związków samorz. terytorialnego i gospodarczego, banków, wicewojewoda krakowski, naczelnicy wydziałów Urzędu Wojewódzkiego oraz przedstawiciele prasy. Posiedzenie zagaił wojewoda, po czym złożył sprawozdanie z działalności administracji państwowej na terenie woj. krakowskiego za czas od 1 I 1936 do 31 III 1937. Ze sprawozdania tego należy przytoczyć cyfry, odnoszące się do budowy nowych dróg i budynków szkolnych. W okresie sprawozd. ukończono budowę drogi Kraków — Modrzejów i Kraków — Wieliczka, oraz kontynuowano budowę drogi Kraków — Zakopane. Związki samorządowe woj. krakowskiego wybudowały 11 km dróg powiatowych i 34 km dróg gminnych; nadto kontynuowano przy pomocy dotacyj i pożyczek państwowych budowę drogi Piwniczna — Żegiestów. Budowę tę prowadzi spółka drogowa. W okresie sprawozdawczym wybudowano też 64 nowych budynków szkolnych o 216 salach szkolnych i 161 ubikacjach mieszkalnych. Następnie p. wojewoda złożył też sprawozdanie z działalności Wydziału Wojewódzkiego.

Członkowie Rady zgłosili wnioski w sprawach następujących: a) zmiany granic gmin, b) zmiany § 2 rozp. Min. W. R. i O. P. w sprawie dodatku mieszkaniowego, c) zatrudniania aresztantów na robotach, d) urządzania wesel i zabaw, e) podatków, f) stosunku władz niezespolonych do gmin, g) Związku Rewiz. Samorządu Terytorialnego, h) Funduszu Pracy, i) powiększenia kredytów na utrzymanie dróg państwowych, j) budowy kolei Kielce — Mostrzechów, k) budowy drogi Kielce—Leluchów, l) kredytów siewnych, ł) powiększenia powiatu tarnowskiego, m) kosztów nabycia sztuk hodowlanych. Następnie Rada Wojew. wybrała komisje: administracyjno gospodarczą, rolną, komunikacyjno budowlaną, opieki społecznej i zdrowia. Komisje te przedyskutowały sprawozdanie wojewody i wnioski członków Rady. Na posiedzeniu plenarnym po przerwie Rada uchwaliła wnioski, przedstawione przez komisje.

Z WOJEWÓDZTWA WILEŃSKIEGO

Dochody i wydatki wojewódzkich organów kolegialnych w r. 1936/37. Dochody wojewódzkich organów kolegialnych w Wilnie w r. budżetowym 1936/37 wynosiły: saldo na 1 IV 1936 r. 5.873 zł, udziały w kosztach urzędowania woj. organów kolegialnych 13.440 zł, zwroty pożyczek bezprocentowych 255 zł, ogółem 19.568 zł.

Wydatki w tym samym okresie wynosiły: na koszty podróży i środki lokomocji 1.676 zł, na wydatki reprezentacyjne 1.394 zł, koszty prowadzenia sekretariatu wojew. organ. koleg. 1.800 zł, koszty związane z działalnością w zakresie usprawniania admin. samorz. 1.727 zł, wydatki na cele społeczne 4.700, remuneracje urzędnikom i funkcjonariuszom, zaabsorbowanym pracą w związku z urzedowaniem wojew. organów kolegialnych 6.720 zł. (w r. budżet. 1935/36 i 1936/37), różne 67 zł. Ogółem wydatki 18.085 zł, saldo 1.483 zł.

Szkoły powszechne im. Marszałka Piłsudskiego w pow. postawskim. Na terenie pow. postawskiego prowadzone są intensywne roboty nad budową 11 szkół powszechnych im. Marszałka Piłsudskiego. Plan prac jest ułożony w ten sposób, że z początkiem roku szkolnego wszystkie szkoły zostaną ukończone i do użytku zostaną oddane nowe izby szkolne w liczbie 31.

Przy każdej szkole przewidziane jest miejsce na ogródek i boisko sportowe.

Zjazd osadników pow. postawskiego. Dn. 27 maja 1937 r. odbył się w Postawach walny zjazd Związku Osadników pow. postawskiego. W zjeździe wzięło udział przeszło 100 uczestników. Po powitaniu zjazdu przez przedstawiciela starosty i kierownika O. T. O. i K. R. dłuższe przemówienie poświęcone sprawom gospodarczym i rolnym wygłosił prezes Wileńskiej Izby Rolniczej. W szczególności omówił drogi prowadzące do kulturalnego i gospodarczego podniesienia osad rolnych oraz sprawy związane z kształceniem młodzieży i opieką nad nią.

BIBLIOGRAFIA

KSIĄŻKI

Bierdiajew Mikołaj: **Problem komunizmu.** Z upoważnienia autora przełożył *Reutt Marian*. Warszawa 1937 r., stron 203. Towarzystwo Wydawnicze „Rój".

W trzech kolejnych działach mówi autor o „prawdzie i fałszu" komunizmu, o psychologii rosyjskiego nihilizmu i ateizmu oraz o linii generalnej sowieckiej filozofii. Według zapatrywania autora bolszewizm jest ostatnim przejawem mesjanizmu rosyjskiego i to przejawem ateistycznym. Nihilizm był produktem rozkładu religijnej świadomości rosyjskiej, która się załamała i poszła po linii negacji; w tym widzi autor źródło sowieckiego ateizmu. W rezultacie filozofia sowiecka odrzuca prawdę, jako niezależną kategorię rzeczywistości, traktując prawdę jako narzędzie walki o panowanie partii komunistycznej.

Bossowski Józef Jan dr, profesor Uniwersytetu Poznańskiego: **Nowe metody zwalczania przestępczości w Niemczech.** Rozbudowa prewencji. Poznań 1937 r., stron 18.

Jest to odbitka rozprawy drukowanej w zeszycie II „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego" z 1937 r. Autor podnosi w niej, że w Niemczech została represja karna silnie wzmożona, przybierając natężenie, jakie w innych państwach jest możliwe jedynie w drodze postępowania doraźnego. Kara śmierci stała się karą powszednią, grozi ona bezwzględnie np. za porwanie nieletniego w celu wymuszenia oraz za akty sabotażu gospodarczego (wywiezienie majątku za granicę lub pozostawienie go zagranicą). Ustanowiono również ogólną surową karę za powrót do przestępstwa. Przez dopuszczenie analogii w prawie karnym umożliwiono ściganie przestępstw, nie dających się uprzednio podciągnąć pod przepisy obowiązujących ustaw karnych. Autor zwraca wreszcie uwagę, że w Trzeciej Rzeszy walka z przestępstwem nie kończy się na ustawodawstwie, sądownictwie karnym i działalności władz bezpieczeństwa, lecz że rozwija się także ożywioną akcję w kierunku uświadomienia społeczeństwa co do tego, kim jest przestępca i jaki ma być właściwy stosunek społeczeństwa do niego oraz jakie należy stosować środki ostrożności, by nie dopuścić do popełnienia przestępstwa.

Gide Karol: **Kooperatyzm.** Tłumaczył z V francuskiego wydania *Stanisław Thugutt*. Warszawa 1937 r., stron 349. Nakładem „Społem" Związku Spółdz. Spoż. R. P. w Warszawie.

Książka nie stanowi systematycznego wykładu teorii spółdzielczości, ani nie jest praktycznym podręcznikiem dla działaczy na polu spółdzielczym, lecz zawiera zbiór niektórych przemówień autora, wygłoszonych przy rozmaitych okazjach na temat ruchu spółdzielczego. Prelekcji takich zamieścił autor w książce trzynaście. Traktują one m. in.: o przyszłości spółdzielczości, o przemianach w ustroju gospodarczym, do których wykonania spółdzielczość jest powołana, o międzynarodowym związku spółdzielczym, o miejscu należnym spółdzielczości w kształceniu ekonomicznym, o wielkich datach z historii spółdzielczości i t. p.

Grabski Władysław: **Parcelacja agrarna wobec struktury, koniunktury i chwili dziejowej Polski.** Stron 39.

W trzech kolejnych rozdziałach mówi autor o wydajności gospodarczej mniejszej i większej własności, o parcelacji ze stanowiska koniunktury gospodarczej oraz o parcelacji ze stanowiska chwili dziejowej. Autor dowodzi, że wydajność gospodarcza mniejszej własności rolnej jest większa od wydajności większej własności. Przy czym stwierdza, że parcelacja – przede wszystkim dobrowolna—jest konieczna zarówno ze względów strukturalnych jak i koniukturalnych oraz że przyczyni się ona do wzmożenia potencjonału gospodarczego na wypadek wojny.

Grajewski Alfons: **Ordynacja podatkowa.** Zbiór przepisów postępowania podatkowego wraz z orzecznictwem sądów najwyższych. Warszawa 1937 r., stron 385. Wydawnictwo Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie.

Książka zawiera tekst ordynacji podatkowej oraz, pod odnośnymi artykułami tejże ordynacji, wyciągi z rozporządzenia i instrukcji wykonawczej, z przepisów związkowych oraz z orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego. Oprócz tego zawiera książka liczne uwagi i objaśnienia autora. W końcu wydawnictwa zostały zamieszczone teksty niektórych ustaw i rozporządzeń, pozostających w prawnym związku z ordynacją podatkową, np. ustawą o pobieraniu odsetek od zaległości w podatkach państwowych, przepisów o ulgach w spłacie zaległości podatkowych i t. p. Książkę zamyka wreszcie kalendarz podatkowy oraz szereg skorowidzów.

Grzegorczyk Piotr: **Bibliografia mniejszości narodowych w Polsce za rok 1935.** Warszawa 1937 r., stron 23. Nakładem Instytutu Badań Spraw Narodowościowych.

Broszura stanowi odbitkę z zeszytu Nr. 3 „Spraw Narodowościowych" z 1936 r. Wymienia ona autorów i tytuły ich prac, odnoszących się do mniejszości narodowych w Polsce.

Jarra Eugeniusz dr, prof. U. J. P.: **Jedność obywatelska w dziejach filozofii prawa.** Warszawa 1937 r., stron 65. Odbitka z Themis Polskiej tomu XI z 1937 r.

Po oświetleniu zagadnienia w oparciu o źródła klasyczne, nauki kościoła, Odrodzenia i Reformacji, okres, w którym hołdowano prawu natury, filozofii Kanta i Hegla oraz tradycje polskie, dochodzi autor do stwierdzenia, że idea jedności obywatelskiej należy do rzędu najwcześniejszych i najpowszechniejszych idei w dziedzinie filozofii państwa. W końcu podkreśla autor, że postulat konstytucji kwietniowej o zespoleniu wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego został zaczerpnięty z natchnień i skarbnicy myśli rodzimej.

W formie oddzielnej broszury ukazało się streszczenie tej rozprawy w języku francuskim, wydanej w Warszawie przez autora. Tytuł tej broszury posiada brzmienie: La concorde civique et la constitution de la Republique de Pologne.

Mienicki Ryszard: **Archiwum Murawiewskie w Wilnie.** (R. 1898—1901—1936) Nakładem Achiwów Państwowych. Warszawa 1937 r., stron 85.

Okęcki M. S. inż. **Zadania polityki komunikacyjnej w Polsce.** Klub 11 Listopada. Warszawa 1937 r., stron 39.

Jest to broszurowe wydanie referatu, wygłoszonego przez autora w dniu 11 lutego b. r. na zebraniu ogólnym Klubu 11 Listopada. W referacie wytknął autor zasadnicze—jego zdaniem—błędy naszej dotychczasowej polityki komunikacyjnej, przedstawił nowoczesne teorie transportu, zanalizował problem transportu kolejowego, konnego i zmotoryzowanego w Polsce, omówił nasze możliwości motoryzacji kraju oraz oświetlił sprawę utrzymania i budowy dróg w Polsce.

Piotrowski Henryk, red.: **Przewodnik zdrojowo-turystyczny.** Wydanie VI. Warszawa 1937 r., stron XXIV i 376. Nakładem autora, Warszawa, Asfaltowa 15

Wydawnictwo zawiera opisy zdrojowisk, uzdrowisk, stacyj klimatycznych i ważniejszych letnisk, wykaz leczniczych wód mineralnych i kąpieli borowinowych w Polsce oraz wykaz chorób leczonych w polskich zdrojowiskach. Opisy i wykazy zostały poprzedzone szeregiem artykułów wstępnych, m. in. dr. J. Adamskiego, dyrektora departamentu służby zdrowia w Ministerstwie Opieki Społecznej.

Preiss Waldemar ks.: **Polska młodzież ewangelicka w pracy dla narodu i państwa.** Nakładem Związku Towarzystw Polskiej Młodzieży Ewangelickiej Rzeczypospolitej Polskiej. Bydgoszcz 1937 r., stron 16.

Jest to broszurowe wydanie referatu wygłoszonego na III Zjeździe Związku Towarzystw Polskiej Młodzieży Ewangelickiej w Katowicach dnia 2 maja 1937 r.

Rejs Jan, naczelnik wydziału w Min. Skarbu i Stolzenwaldt Leonard, inspektor w Min. Skarbu. **Zbiór przepisów o państwowym podatku gruntowym.** Warszawa 1937 r., stron 265. Skład główny: Spółdzielnia wydawnicza „Spólnota Pracy" w Warszawie, ul. Marszałkowska 149.

Zbiór zawiera tekst dekretu z 4.XI. 1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym, teksty odnośnych przepisów b. państw zaborczych, rozp. Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1937 r. o wymiarze i poborze omawianego podatku, ordynacji podatkowej oraz przepisów związkowych.

Retinger J. H. **Polacy w cywilizacjach obcych do końca wieku XIX-go.** Światowy Związek Polaków z Zagranicy. Warszawa 1937 r., stron 216. Drukiem Zakładów Graficznych „Biblioteka Polska" w Bydgoszczy.

Poszczególne działy książki opisują: stosunek Polski do kultury Zachodu, znaczenie elementu polskiego w cywilizacji średniowiecza, ekspansję myśli polskiej w XVI i XVII wieku, działalność cywilizacyjną Polaków na Wschodzie, misje i misjonarzy polskich, udział Polaków w sztuce i literaturze obcej i t. d. Autor zapowiada ukazanie się w niedługim czasie wydawnictwa zbiorowego, które w układzie encyklopedycznym przedstawi dzisiejszy stan nauki historycznej w odniesieniu do udziału Polaków w cywilizacjach obcych.

Rutkowski Stanisław, ppłk. dypl.: **Obrona ruchowa I dywizji piechoty Legionów nad Styrem w lipcu 1920 roku**. (Różyszcze—Kołki). Wojskowe Biuro Historyczne. Warszawa 1937 r., stron 68.

Broszura stanowi odbitkę rozprawy drukowanej na łamach czasopisma „Bellona" zeszyt 3 z b. r.

Broszura została zaopatrzona w 11 załączników, mianowicie w mapki i tablice, ilustrujące położenie i siły obu walczących stron w poszczególnych momentach rozgrywki wojennej na wspomnianym odcinku.

Siedlecki Władysław dr, asystent U. J. **Myśl narodowa w niemieckim prawie międzynarodowym prywatnym.** Warszawa 1937 r., stron 12. Odbitka z czasopisma „Palestra" zeszyt 5 z 1937 r.

W rozprawie mówi autor o przebudowie ustawodawstwa i przeobrażeniu pojęć prawnych dokonywających się w narodowo-socjalistycznych Niemczech. Przeobrażenia te przenoszą się nawet na teren t. zw. międzynarodowego prawa prywatnego. Autor zwraca specjalną uwagę na ustawę z dnia 24 I.1935, według której dla skargi o rozwód miarodajne jest ustawodawstwo niemieckie nawet wówczas, gdy tylko kobieta posiada przynależność państwową niemiecką.

Sukiennicki Wiktor dr, docent U. S. B. w Wilnie: **Ustrój radziecki a konstytucja stalinowska.** Poznań 1937, stron 242—284.

Jest to odbitka z zeszytu II „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego" z 1937 r. W rozprawie omawia autor genezę ustroju radzieckiego i decydującą rolę Lenina, narzucającego Rosji bolszewickiej taki właśnie ustrój. Dalej opisuje autor stopniowe przesuwanie punktu ciężkości na władze centralne, przy równoczesnym osłabianiu znaczenia rad terytorialnych. Wreszcie poddaje autor analizie t. zw. konstytucję stalinowską z 5 grudnia 1936 r. stwierdzając, że rezygnuje ona definitywnie z organizacyj radzieckich jako organów zarządu przez pracujących oraz utrwala i stabilizuje w Z. S. R. R. rządy „aparatu" (biurokracji).

Tołkaczew Arkadiusz. **Prawo małżeńskie w narodowo - socjalistycznym ustawodawstwie niemieckim w latach 1933—1936.** Warszawa 1937 r., stron 11. Odbitka z czasopisma „Palestra" zeszyt 5 z 1937 r.

Autor zwraca uwagę, iż prawo małżeńskie znajduje się w Niemczech w stanie reformy, Wprawdzie o nowym jednolitym prawie małżeńskim nie ma jeszcze mowy, lecz ustawodawstwo szczególne przygotowuje już grunt pod przyszłą generalną reformę prawa małżeńskiego. Autor omawia m. in. ustawę z 15 września 1933 r. o obywatelstwie państwowym, rozróżniającą obywateli i przynależnych do państwa, ustawę z tejże daty o ochronie niemieckiej krwi i niemieckiego honoru, zabraniającą małżeństw mieszanych pod względem rasy, oraz ustawę z 18 listopada 1935 r. o ochronie dziedziczności zdrowia narodu niemieckiego, uzależniającą zawarcie związku małżeńskiego m. in. od przedstawienia świadectwa zdolności do wstąpienia w związek małżeński.

Werner Jan. **„Polisa generalna" w dziedzinie ubezpieczeń transportów morskich w świetle zasad stosowanych przez działające w Polsce zakłady ubezpieczeń.** Warszawa 1937 r., stron 24 Wydawnictwo czasopisma „Miesięcznik prawa handlowego i wekslowego". Skład główny: Biblioteka Prawnicza, Warszawa, Hoża 37.

Wilczyński H.: **Kodeks kierowcy.** Wydanie III. Warszawa 1937 r., stron 192.

W poszczególnych rozdziałach książeczki mówi autor o rodzajach pojazdów mechanicznych i ich warunkach technicznych, o pozwoleniach na prowadzenie tych pojazdów, o prowadzeniu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych, o międzynarodowym ruchu pojazdów, o odpowiedzialności kierowcy i właściciela pojazdu oraz o pojazdach mechanicznych użyteczności publicznej.

Wojciechowski Zygmunt: **Myśli o polityce i ustroju narodowym.** Seria druga Biblioteki „Awangardy" t. VIII. Poznań 1937 r., stron 163. Nakładem wydawnictwa „Awangardy Państwa Narodowego". Skład główny: Dom Książki Polskiej w Warszawie.

Książka zawiera artykuły drukowane w latach 1934—1936 na łamach czasopisma „Awangardy Państwa Narodowego". Są to artykuły następujące: I. O nowoczesny polski obóz państwowo-narodowy, II. Program państwowy, kierunek narodowy i wychowanie młodzieży, III. Droga Niemiec do Rosji a polska polityka bałtycka, IV. Nacjokratyzm czyli rządy sejmikowe, V. Niemiecka polityka wschodnia w teorii i praktyce, VI. Z antytezy w syntezę. Omówiwszy układ stosunków przed r. 1926 i po tym roku autor uważa, że nadszedł obecnie czas na ostateczną syntezę sił, będących zrazu w antytezie, na syntezę myśli państwowej z myślą narodową.

Wolert Władysław: **Od snobizmu do postępu**. O przyszłość Kultury narodowej Warszawa 1937 r., stron 20. Wydawnictwo F. Hoesicka. Odbitka z miesięcznika „Przegląd Współczesny".

Zastanawiając się nad poziomem wydawnictw, stwierdza autor, że w Polsce mamy książkę na ogół lichą. W odniesieniu do przekładów z języków obcych zauważa autor, że tłumaczenia nie zawsze stoją na wysokości zadania i że istnieje zakorzeniona predylekcja do przyswajania produkcji literackiej bezwartościowej lub mało wartościowej.

Idee i myśli Legionu Młodych. Nakładem Komendy głównej Legionu Młodych, Związku Pracy dla Państwa. Warszawa 1937 r., stron 57.

Broszura jest rozwinięciem „Podstawowych założeń programowych Legionu Młodych", uchwalonych przez radę główną L. M. w dniu 27 lipca 1936 r. i ogłoszonych następnie drukiem.

Jak korzystać z poczty, telegrafu i telefonu. Ministerstwo Poczt i Telegrafów. Warszawa 1937 r., stron 149.

Broszura daje krótki zarys historyczny poczty, telegrafu, telefonu i radia, omawia rolę ich w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym, wyjaśnia poszczególne czynności i urządzenia składające się na całokształt działalności wspomnianych instytucyj, porusza kwestie ochrony urządzeń pocztowych i telekomunikacyjnych oraz wspomina o muzeum poczty i telekomunikacji. Broszura została opracowana pod kątem widzenia sprawnego i możliwie wszechstronnego korzystania przez obywateli z urządzeń pocztowych, telegraficznych i radiowych.

Wydawnictwo zostało uznane przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego za pożyteczny informator na terenie szkół wszelkich typów. Do broszury została dołączona taryfa opłat pocztowych, telegraficznych i telefonicznych.

Ku czci Leona Wasilewskiego. Instytut Badań Spraw Narodowościowych. Warszawa 1937 r., stron 30.

Wydawnictwo ma na celu uczczenie zmarłego w Warszawie dnia 10 grudnia 1936 r. Prezesa Instytutu Badań Spraw Narodowościowych.

Polacy w Berlinie. Przyczynek do historii wychodźtwa polskiego w Berlinie i po prawym brzegu Łaby. Według materiału, zebranego przez *Antoniego Gołąbka*, w opracowaniu *prof. Jana Kaźmierczaka*, z przedmową *radcy Zygmunta Zaleskiego*. 1937 r., stron 524. Nakładem Komitetu byłych wychodźców. Drukarnia Kujawska Inowrocław.

Przewodnik podróżniczo-turystyczny 1937/8. Polskie Biuro Podróży Orbis. Stron 183.

Przewodnik zawiera informacje z zakresu komunikacji kolejowej, autobusowej, lotniczej i żeglugowej, informacje o przepisach paszportowych, wizowych i dewizowych, wskazuje literaturę turystyczną i t. p. W wydawnictwie tym został zamieszczony artykuł dra Mieczysława Orłowicza p. t. „Co zwiedzać w Polsce".

Rocznik polityczny i gospodarczy 1937. Warszawa, Polska Agencja Telegraficzna, stron 1158.

Wydawnictwo to, ukazujące się od szeregu lat, informuje szczegółowo o zagadnieniach politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych Polski. Treść rocznika podzielono na siedem działów obejmujących prawodawstwo i organizację władz, zagadnienia społeczne, gospodarcze, oświatowo-kulturalne, wyznaniowe, prasowe oraz organizację i stan obecny sportu polskiego. W końcu rocznika zamieszczono krótkie informacje o Lidze Narodów i państwach obcych oraz szczegółowy skorowidz rzeczowy. Cena rocznika 15 zł.

Sprawozdanie Banku Polskiego za trzynasty rok działalności — 1936 — złożone walnemu zebraniu akcjonariuszów dn. 18 lutego 1937 r. Drukarnia Banku Polskiego. Warszawa 1937 r., stron 56 formatu A^4.

Sprawozdanie z działalności ogólnopolskiego Komitetu Pomocy Ofiarom Po-

wodzi. Za okres od początku akcji do dnia 30 kwietnia 1937 r. Warszawa 1937 r., stron 15.

Jest to sprawozdanie z działalności Komitetu, powołanego do złagodzenia katastrofalnych skutków powodzi, która w lipcu 1934 r. nawiedziła południowo-zachodnią i środkową część kraju. Obok sprawozdania z działalności opublikowano bilans zamknięcia likwidacji wspomnianego Komitetu.

Wpływ Marszałka Piłsudskiego na kształtowanie się prawa w Polsce. Warszawa, 1937 r, stron 18. Nakładem „Współczesnej Myśli Prawniczej".

Jest to wydanie w formie broszury odczytu wygłoszonego przez *ministra sprawiedliwości Witolda Grabowskiego* w dniu 10 maja 1937 r. na 12 plenarnym posiedzeniu Akademii Prawa Niemieckiego w Berlinie.

CZASOPISMA

Architektura i Budownictwo. Warszawa, miesięcznik, nr 2 *Inż. J. Siłakowski ppłk.*: Czynnik militarny w urbanistyce współczesnej.

Biuletyn Izby Przemysłowo-Handlowej. Warszawa, miesięcznik, nr 5. Reforma finansów komunalnych. Polityka cen.

Polska gospodarcza. Warszawa, tygodnik, nr 25. *T. L.*: Umowy turystyczne Polski. *Z.*: Kredyty zbożowe w kampanii 1937/38. *T.*: Uregulowanie wywozu jaj zagranicę.

Przegląd policyjny. Warszawa, dwumiesięcznik, nr 4. *Dr J. Torwiński, insp. P. P.*: Przestępczość nieletnich. *A. Bobkowski, prezes Sądu Okr.*: Istota prawna przepisów dyscyplinarnych. *Sir John Moylan*: Policja a ogół. *Dr Hansmann, płk. w st. sp.*: Czy istnieją psy tropiące za wonnikiem? *Wł. Łoziński, insp. P. P.*: Sosenka służb jako środek pomocniczy kontroli. *St. Szwedowski, sędzia grodzki*: Polityka bezpieczeństwa a wymiar sprawiedliwości.

Rolnictwo. Warszawa, miesięcznik. Tom II, zeszyt 1, *Inż. Wierusz-Kowalski*: Nowe elementy w zagadnieniu surowców. *W. Ormicki*: Gęstość wiejskiej ludności rolniczej w Polsce. *Inż. Miklaszewski*: O koordynację pracy wśród organizacyj wiejskich.

Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. Poznań, kwartalnik, nr 3. *Dr Radbruch*: O celu prawa. *Dr Błachowski, prof.*: O przedmiocie i zadaniach psychologii dla prawników. *Prof. Jamontt*: Oportunizm przy ściganiu przestępstw. *Prof. dr Starzewski*: Z zagadnień Konstytucji kwietniowej. Na marginesie książki prof. W. Komarnickiego. *Doc. dr Zimmermann*: Kwestia promulgacji ustaw w nowej konstytucji. *Prof. dr Głąbiński*: Idea szkoły narodowej w ekonomice. *Prof. dr Grabski*: Ustroje społeczno-gospodarcze.

Samorząd. Warszawa, tygodnik, nr 25. *Załęski*: Szkolnictwo powszechne a finanse komunalne. *Z. Hartleb-Wojciechowska*: Warunki pracy powiatowych związków samorządowych w zakresie ludowych szkół rolniczych.

Samorząd miejski. Warszawa, dwutygodnik, nr 11. *Dr J. Horszowski*: Dodatek komunalny do państwowego podatku dochodowego. *Inż. A. Konopka*: Iwestycje z funduszów państwowych i miasta okręgu centralnego. *Inż. St. Waldorf-Kubiczek*: Przechowywanie i usuwanie nieczystości w osiedlach nieskanalizowanych.

Wiadomości drogowe. Warszawa, miesięcznik, nr. 120—121. *Inż. A. Wejtko*: Wykonywanie świadczeń w naturze i współpraca pow. zarządu drog. z gminami. *A. Bielawski*: Wzór statutu o świadczeniach w naturze.

Współczesna myśl prawnicza. Warszawa, miesięcznik, nr 5—7. *Dr Szubert*: Bezrobocie i środki jego zwalczania. *Marian K. Dziewanowski*: Elementy prawa narodowego. *M. D.*: Narodowy socjalizm a prawo międzynarodowe.

Gesundheits Ingenieur. München, tygodnik, nr 26. Die Müllverbrennungsanlage der Stadt Prag. Die chemische Reinigung von Abwässern der Wäscherei — und Badeanstalten.

Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. Stuttgart—Berlin, Rocznik 1936. Die Gemeinde als Gemeinschaft. Zur Problematik des Zweckverbandsrechts. Das Wohnungs — und Siedlungswesen in Deutschland und die anderen Ländern. Probleme der amerikanischen Kommunalverwaltung. Die ungarische Kommunalpolitik nach dem Kriege. Tom II. Polizei und Gemeinde. Die Einheit der örtlichen Verwaltung. Die Neuordnung der Kommunalverwaltung in Italien.

Reichsverwaltungsblatt Berlin, tygodnik, nr 24. Einheit in der Verwaltung. Stadtverwaltungen und Aktienrecht. Grenzen des kommunalen Personalaufwandes.

Drukarnia Gaz. Adm. i P. P., Warszawa, Trębacka 11.